

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

20/10/85

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



LA DELEGACION: POLITICA URBANA Y PARTICIPACION POPULAR.

EL CASO DE LA DELEGACION DE TLALPAN (1970 - 1982).

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A :
AGUSTIN GARCIA PEREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Prólogo	
Introducción	Pág.
CAPITULO PRIMERO	
1. LAS DELEGACIONES EN EL DISTRITO FEDERAL	1
1.1 Desarrollo y Crecimiento Urbano del D.F.	2
1.2 Políticas Urbanas del D.D.F. 1970-1982).....	23
1.3 El proceso de Segregación Urbana en el D.F.	48
1.4 El D.D.F. y las Delegaciones.	53
1.4.1 La Administración Pública del D.F.	54
1.4.2 Las Delegaciones Políticas	58
1.4.2.1 Evolución Histórica de sus Funciones	65
CAPITULO SEGUNDO	
2. LA DELEGACION DE TLALPAN	86
2.1 Breve Monografía	86
2.2 Desarrollo Urbano en Tlalpan	99
2.2.1 Antecedentes.....	99
2.2.2 Panorama urbano en 1970	106
2.2.3 Desarrollo Urbano (1970-1982)	111
2.3 Políticas Urbanas en Tlalpan (1970-1982)	122
2.3.1 Obras Públicas	124
2.3.2 Regularización de la Tenencia de la Tierra	137
2.3.3 Plan Parcial de Desarrollo Urbano	144
2.4 Participación Popular.....	149
2.4.1 Control Político en las Colonias Populares	151
2.4.2 Control Político en Tlalpan	162
2.4.2.1 Actividades Socioculturales	163
2.4.2.2 El Partido Revolucionario Institucional.....	165
2.4.2.3 Control Político de la Delegación	174
2.4.3 Alternativas para el Movimiento Urbano Popular	179
Conclusiones	185
Bibliografía	190

P R O L O G O

La presente Tesis expresa la culminación de un esfuerzo realizado durante los años de la Carrera. La formulación del proyecto de investigación surgió a partir de haber cursado la materia Taller de Investigación Sociológica, impartida por el maestro Manuel Perló. En estos cursos pude ver la gama de temas urbanos, elegí el tema de estudio, tuve un primer acercamiento al mismo mediante lecturas teóricas y empíricas y finalmente elaboré el proyecto.

Más tarde le presenté el proyecto al profesor Mario Bassols, quen responsablemente desempeñó el papel de director de tesis, a lo largo de todo el proceso de su realización. Sus indicaciones y sugerencias enriquecieron significativamente el contenido de la investigación.

El tema elegido para estudiar fue el de la Delegación como órgano de gobierno, pero me aboqué a su participación en las políticas urbanas y en las tareas de control político. De acuerdo con ésto el tema puede enunciarse así:

La Delegación: Política Urbana y Participación Popu-
lar. (El Caso de la Delegación de Tlalpan 1970-1982).

+Justificación.

En primer lugar habría que señalar que este tema ha sido poco estudiado, es decir, no conocemos estudios en que se haya analizado a las Delegaciones -- como tales, ni su importancia dentro del Departamento del Distrito Federal --- (DDF) Existen algunos estudios que han abordado genéricamente ciertas partes - del tema enunciado; algo se ha escrito en torno a la política urbana nacional, la política urbana del DDF, etc., pero no se ha estudiado particularmente el - papel y la importancia que tienen las Delegaciones en este aspecto.

Ante los graves problemas urbanos que experimenta el país, cada vez es -- más importante el papel del Estado, de aquí que resulte relevante el análisis de la política urbana; y creemos que no basta con estudiar la política urbana a nivel nacional, sino que se hace necesario abordar como temas de estudio casos más concretos en los que se pueda observar la forma específica en que el Estado participa en el proceso de urbanización.

Por otro lado, la Delegación se presenta como la primera instancia política a la cual se enfrentan los habitantes del D.F., es decir, ante un problema urbano generalmente se recurre a la Delegación para la resolución de sus problemas. Es curioso observar que el D.F., siendo la ciudad más importante del país, conserva una forma de gobierno que nada tiene que ver con la democracia la elección popular. Lo que cabe resaltar es que, pese a que no hay elecciones democráticas para la designación de sus autoridades, se mantienen en el poder

sin haber grandes reclamos por parte de los ciudadanos para ejercer su derecho de voto. Todo ésto sólo se entiende si se acepta que existen formas de control político que aplica el DDF en coordinación con otros organismos y que, hasta el momento le han dado buenos resultados. Dentro de este tipo de funciones que desempeña el DDF, la Delegación tiene asignado un papel importante, ya que por un lado, dirige y coordina los órganos de participación ciudadana de su territorio y, por otro, la Delegación es la autoridad que está más cerca de la vida cotidiana de sus habitantes y a ella recurren como primera instancia; entonces es de suponer que cuenta con recursos y facultades que le permiten tener el control y el consenso sobre su población.

+ Hipótesis

Para la formulación de hipótesis, las hemos dividido según su alcance; la primera se refiere a la importancia de las Delegaciones en general y las otras dos se aplican al caso de Tlalpan

1.- En cuanto al papel e importancia de las Delegaciones.

"Las Delegaciones políticas adquieren una importancia cada vez mayor dentro del DDF por el creciente número de facultades y funciones que les otorga; pero mantienen dependencia y subordinación a las políticas generales que dicta el DDF; a las Delegaciones les corresponde participar en su aplicación."

2.- De la participación de la Delegación de Tlalpan en las políticas urbanas del D.D.F.

"La política urbana del DDF, a través de su Delegación en Tlalpan, está orientada fundamentalmente a hacer de su territorio una zona atractiva para que acudan a ella los sectores medios y altos de la sociedad. Este tipo de política va en perjuicio directo de los habitantes pobres de la Delegación, que se ven expulsados por el proceso de segregación."

3.-De la Delegación de Tlalpan y la participación popular.

"La Desconcentración Administrativa (1970) implicó una desconcentración en las tareas de control político. La Delegación de Tlalpan asume este tipo de funciones con personal propio y en coordinación con el PRI delegacional. El desempeño de esta tarea le permite adquirir cierto consenso y legitimidad a su política urbana."

Estas son sólo las hipótesis generales, en el transcurso de la exposición podrán verse otras más particulares.

Una vez que tenía claro el planteamiento del problema y las hipótesis, la pregunta era ¿Cómo investigar o corroborar las hipótesis?. Pronto caí en la cuenta de que la investigación documental era indispensable. En este sentido tuve que recurrir a libros, revistas, periódicos, etc.

Pero no todos los datos fueron recolectados mediante la técnica mencionada, creí conveniente realizar algunas entrevistas semi-estructuradas a diversas personas. Además de esto, la observación fue clave para conocer el lugar, y la observación participante me permitió sentir más de cerca la problemática de las colonias populares. Por ejemplo, la participación en mítines o manifestaciones me hizo conocer mejor la personalidad de los Delegados y las formas de control político que aplican en estos eventos.

Después de que había terminado el proyecto, comencé la investigación propiamente dicha y ésta duró aproximadamente un año. Sin lugar a dudas que no fue todo fácil; ciertamente hubo momentos llenos de optimismo, pero también vi etapas de desaliento y angustia cuando no encontraba por donde seguir avanzando. Esto lo experimentaba principalmente cuando no lograba obtener la información que requería, ya fuera porque no se me permitía el acceso a ciertos documentos, porque las personas a entrevistar no acudían a la cita, etc.

Para salir adelante fue clave el papel que asumió el director de tesis. Por un lado su exigencia me forzaba a cumplir con lo programado y, por otro, sus aportaciones y sugerencias me impulsaban a superar estos momentos de crisis.

En el mes de enero de este año presenté el primer borrador de tesis, el cual fue revisado cuidadosamente por mi asesor. Sus correcciones y anotaciones colaboraron significativamente para mejorar la forma el contenido de este trabajo. Por ello es que lo que a continuación presento expresa no sólo mi esfuerzo personal, sino también las valiosas aportaciones del director de tesis y de algunas otras personas.

Si ya en el prólogo hemos señalado el tema a tratar y las hipótesis respectivas, queremos aprovechar la introducción para exponer algunos elementos teóricos muy generales en torno a la administración local.

Para abordar el tema de las Delegaciones como órganos de gobierno se hace necesario plantear un marco de referencia que nos permita comprender y ubicar las funciones que desempeña la administración local, haciendo énfasis en su participación en las políticas urbanas y en las tareas de control político.

Para lograr este objetivo nos valdremos de los elementos teóricos que se han generado en torno a la administración local; pero debido a que no todos los gobiernos o administraciones locales tienen las mismas características, comenzaremos por señalar las peculiaridades de la Delegación.

Primeramente vemos una caracterización general de la Delegación mediante una definición de la misma.

Delegación: Órgano administrativo desconcentrado del Departamento del Distrito Federal (DDF), está subordinado al Jefe del DDF y éste a su vez es designado por el presidente de la República. Posee un territorio propio y cuenta con la capacidad jurídica y administrativa para atender algunas de las necesidades básicas de su población. La autonomía con respecto a su instancia superior es muy relativa y se reduce a acciones específicas que, al fin y al cabo, pueden ser revocadas por el Jefe del DDF. (*)

Dentro de este nivel jurídico formal advertimos dos características que no son tan comunes a otras administraciones locales. La primera de ellas se refiere a la dependencia que se guarda con la instancia política superior y la segunda, a la relación que se da con los gobernados. La Delegación depende formal y realmente del Jefe del DDF y las autoridades delegacionales no son elegidas democráticamente por sus ciudadanos; es el Jefe del DDF, designado por el Presidente de la República, quien elige a los Delegados.

Sobre esta última cuestión existen algunas argumentaciones que pretenden encubrir el proceso antidemocrático, vemos la lógica de dichos razonamientos. "Tanto desde el punto de vista jurídico como político, el Distrito Federal es una entidad sui generis que guarda una situación singular. No puede decirse que sus habitantes carezcan de representación política... cuando los habitantes del D.F. votan por los diputados federales, están escogiendo en una sola -

(*) Estas características de la Delegación se encuentran enunciadas en diversas partes de La Ley Orgánica del D.D.F. 1978.

persona, una representación política dual: la de su representante al congreso-^V de la Unión y la de su representante a la cámara local. Otro tanto ocurre cuando votan para elegir presidente de la república; eligen presidente y en la misma eligen gobernador del D.F.^(*) Sin lugar a dudas que se trata de un proceso substancialmente antidemocrático, pues cómo es posible afirmar que los habitantes del D.F. eligen a su gobernador cuando eligen al presidente. Teóricamente podemos imaginar que aún cuando todos los pobladores del D.F. eligieran a un candidato, si no sucediera lo mismo con las demás entidades federativas, estarían obligados a aceptar como autoridad local a una persona que no ha sido postulada por la ciudadanía del D.F. Creemos que de ninguna manera se justifica este proceso antidemocrático.

Hasta aquí queda claro que se trata de una administración local que depende formal y realmente del Jefe del DDF y que no es elegida democráticamente. Las implicaciones de estas peculiaridades de la Delegación podrán observarse se más adelante.

+La Administración local y su Territorio.

De una manera general podemos afirmar que una administración local evoluciona y se constituye de acuerdo al territorio que gobierna.^(**) Es decir, son las características físicas, económicas, políticas, sociales, etc. del territorio, las que determinan la organización y las actividades de la administración local.

Para el caso del DDF podemos decir que su estructura de gobierno ha evolucionado de acuerdo a las necesidades que le ha planteado su territorio; en concordancia con esto, las Delegaciones como órganos de gobierno han evolucionado y asumido funciones, según lo ha exigido su territorio. Esta relación no ha de interpretarse mecánicamente, el territorio plantea necesidades que pueden ser afrontadas de diversas maneras por la administración local.

Quizá esto pueda ser mejor comprendido si hacemos referencia a un caso concreto. Durante la década de los sesentas el territorio del D.F. experimenta, entre otros cambios, la expansión de su área urbana hasta absorber la mayor parte de las zonas urbanas de las Delegaciones, y para 1970 el territorio de ellas alberga ya a más del 50% de la población del D.F. Esta problemática exige una modificación en la administración pública del D.F. y se hace necesaria una mayor atención hacia las Delegaciones. El DDF tenía diversas alternativas para

(*) Cfr. Pichardo Pagaza Ignacio Introducción a la Administración Pública de México Libros de texto INAP-CONACYT. México, 1984. Tomo 2. pág. 325-326.

(**) Consultar: Castells Manuel Crisis Urbana y Cambio Social Siglo XXI. México, 1981. Cap. 5.

responder a dicha problemática y optó por una "Desconcentración Administrativa" que otorgó un mayor número de funciones a las Delegaciones; pero no se dió una descentralización, ya que la dependencia de la Delegación con las autoridades centrales del D.D.F. sigue siendo un elemento que se conserva. (*) Diferentes grados de desconcentración o descentralización constituían las distintas alternativas para dar respuesta al problema.

Otro punto que conviene señalar en torno a la relación entre la administración local y su territorio es que la mayor o menor importancia de este último determina el grado de importancia de su administración local y, por consiguiente la relación de ésta con su instancia superior. (**) Por lo que toca a las Delegaciones encontramos diferencias notables en cuanto al territorio de cada una de ellas y, por lo tanto, su representación política es de mayor o menor relevancia según la importancia de su territorio. No todas las Delegaciones tienen las mismas necesidades, reciben diferentes presupuestos económicos, en unas se realizan más obras públicas que en otras, etc.

+ Administración Local y Sistema Urbano.

Prosiguiendo con el planteamiento de que la administración local evoluciona de acuerdo a su territorio y que las funciones que ejerce están en concordancia con la problemática de su territorio, podemos referirlo ahora a su participación dentro de las políticas urbanas que se aplican en su territorio.

La Delegación, aún cuando no tiene todas las facultades para proporcionar los diferentes servicios urbanos, aparece como la primera instancia a la cual recurren sus habitantes para la gestión de algunos de esos servicios.

Por otro lado, la Delegación, como órgano de gobierno inferior, se encuentra condicionado por las políticas generales que dicta el DDF. Es por ésto -- que una administración local como la Delegación no puede ser autónoma e independiente en sus políticas urbanas, se encuentra en una situación en la que debe jugar con las políticas generales que le marca el DDF y con las presiones concretas que recibe por parte de sus habitantes. Creemos que en la forma de aplicar esas políticas generales es donde advertimos la importancia de la Delegación en lo que toca a las políticas urbanas.

(*) Creemos que el grado de desconcentración puede medirse por el grado de autonomía que se otorga a los órganos desconcentrados o Delegaciones.

(**) Este planteamiento se encuentra referido al caso de los municipios mexicanos en: Acosta Romero Miguel "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas" en: Los Municipios de México et. al. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. México. 1978.

Su margen de acción, aunque limitado, consiste en adecuar las políticas - generales a su territorio concreto. (*)

De manera general podemos decir que la Delegación debe seguir los planes y políticas urbanas dictadas por el DDF y a ella le toca participar en su aplicación concreta, teniendo en cuenta la correlación de fuerzas que exista entre los diferentes grupos sociales de su territorio.

Debido a la subordinación y limitaciones de la Delegación, en muchas ocasiones las demandas de las organizaciones populares y de otros grupos trascienden el ámbito delegacional y recurren directamente a instancias políticas superiores, es decir, al DDF o a algunas de sus Direcciones Generales.

+Administración Local y Control Político.

Una de las características específicas de la administración local es que aparece como la primera instancia política, a la que se enfrentan los ciudadanos y se constituye también como la instancia de gobierno que tiene un mayor - contacto con el pueblo. Esta característica la sitúa en un lugar privilegiado para el desempeño de tareas de control político.

Las administraciones locales son pieza clave para lograr el consenso en el país y aparecen como un canal a través del cual el Estado consigue una mayor infiltración dentro de la sociedad civil en general y dentro de las organizaciones populares en particular.

En una administración local que está subordinada formal y realmente a su instancia política superior, las posibilidades de realizar acciones que efectivamente promuevan la participación popular son casi nulas. Difícilmente pueden dejar de cumplir las tareas que le son asignadas desde arriba. (**)

En la relación entre la Delegación y el DDF, las autoridades delegacionales son elegidas por el Jefe del DDF y pueden ser removidas en cualquier momento. Esto hace innecesario otro tipo de presiones sobre la Delegación cuando no se sujeta a las políticas generales del DDF.

Aún cuando los Delegados no sean elegidos democráticamente, las presiones de las organizaciones populares se hacen sentir ante ellos. El descontento de

(*) Cfr. Castells Manuel op.cit. Capítulo 5.

(**) En las administraciones locales autónomas como los municipios, se ejercen presiones de tipo económico o político cuando pretenden salirse de las políticas instituidas por el gobierno estatal.

los habitantes y su participación política requieren ser canalizados por algunas vías, ya sean oficiales o no.

La administración pública generalmente pone ciertos cauces legales por -- los que da cabida a la expresión de esos descontentos y se abre a la "participación popular".

En el Distrito Federal se han establecido mecanismos muy concretos para la participación ciudadana; ellos van desde los comités de manzana hasta el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Para reformas legislativas se cuenta con la "Iniciativa Popular". Pero decíamos que además de estos canales legales, -- se requieren otros mecanismos de control sobre los colonos y sobre las organizaciones populares. En este sentido el DDF, en coordinación con el partido -- oficial ha desarrollado estas funciones.

Tanto en los canales legales como en los que no lo son, la Delegación -- tiene una participación directa. A partir de la llamada "Desconcentración Administrativa", iniciada en el sexenio de Echeverría, las Delegaciones asumen funciones más explícitas de control político y las ejercen en coordinación -- con los comités delegacionales del P.R.I. Es aquí donde podemos observar que la Delegación es una pieza clave dentro del control que se ejerce sobre los -- colonos del Distrito Federal.

Bastan estas ideas generales sobre la administración local, para ubicar nuestro estudio sobre las Delegaciones.

CAPITULO PRIMERO

1. LAS DELEGACIONES EN EL DISTRITO FEDERAL

Como el título del capítulo lo indica, pretendemos ubicar la importancia que han tenido las Delegaciones dentro de la -- problemática urbana del Distrito Federal (D.F.).

El primer apartado es más de tipo descriptivo que analítico y busca poner de manifiesto la importancia territorial de -- las Delegaciones. Para ello nos remontamos hasta el año de -- 1928, fecha en que aparecen las Delegaciones como tales, y a -- partir de ahí hacemos un desarrollo de la problemática urbana -- hasta llegar a ubicarla en los dos últimos sexenios (1970-1982).

El análisis de la política urbana del Departamento del Distrito Federal es el contenido del segundo gran apartado, y su -- objetivo principal es presentar la forma en que el gobierno del D.F. ha enfrentado los diversos problemas urbanos, cuya agudiza -- ción se hace evidente en la década de los setentas.

El tercer apartado intenta conjuntar los dos anteriores -- centrándose en el proceso de segregación urbana que se observa -- en una comparación entre la zona norte y suroeste del D.F. Se -- detectan distintas problemáticas urbanas que implican políticas -- urbanas diferentes. El objetivo primordial es analizar el proce -- so de segregación urbana en la zona suroeste, ya que en este -- contexto situaremos el caso de la Delegación de Tlalpan.

Finalmente analizaremos a las Delegaciones como entidades -- político-administrativas; en primer lugar las ubicaremos dentro -- de la Administración Pública del Distrito Federal y, en un se -- gundo momento, especificaremos la evolución histórica de las -- funciones que han venido asumiendo. Todo esto con el fin de de -- tectar la relevancia que han adquirido las Delegaciones como en -- tidades de gobierno.

1.1 Desarrollo y Crecimiento Urbano del Distrito Federal.

En este apartado pretendemos enunciar las principales características de las distintas etapas del crecimiento urbano de la Ciudad de México, destacando la forma en que éste se va extendiendo a las diferentes Delegaciones, cuyo territorio cobra cada vez mayor importancia dentro del Distrito Federal (D.F.).

Primeramente vamos a definir un concepto que utilizaremos con mucha frecuencia. Nos referimos al Área Urbana de la Ciudad de México (AUCM)⁽⁺⁾ y ésta es entendida como la ciudad misma más el área contigua con usos del suelo no agrícola y, que partiendo de la ciudad central presenta continuidad física. Entendida así, el AUCM, puede rebasar los límites de la ciudad misma. Dentro de esta dinámica de crecimiento cuando una ciudad ve expandida su área urbana más allá de sus límites político-administrativos, se dice que ha iniciado su proceso de metropolización.

Para señalar las etapas de crecimiento del AUCM, tomaremos como referencia los grandes períodos que ha seguido el proceso de industrialización a nivel nacional.⁽⁺⁺⁾ En este sentido lo dividimos en tres grandes etapas:

- + Primera Etapa (1928-1940)
- + Segunda Etapa (1940-1970)
- + Tercera Etapa (1970-1982)

La primera etapa corresponde a un incipiente desarrollo industrial con un crecimiento notable del AUCM. En la segunda coincide un proceso de industrialización acelerado con un crecimiento demográfico y urbano del AUCM. Finalmente en la tercera eta-

(+) Una definición más amplia de este concepto la hace Luis Unikel, en El Desarrollo Urbano de México 2a. Ed. Colegio de México, 1978. pág.

(++) Al proponer esta periodización no estamos planteando una relación directa de causa-efecto entre el crecimiento urbano y el desarrollo industrial. Antes bien, queremos hacer notar que no se da tal relación de manera tan mecánica y que puede darse un crecimiento urbano significativo sin que necesariamente se experimente un desarrollo industrial en la misma medida. Este fenómeno puede observarse en la primera de las etapas que hemos señalado.

pa se experimenta la crisis del modelo económico que se había adoptado en México durante las décadas anteriores y ésto confluye con la agudización de los problemas urbanos en el AUCM.

+ Primera Etapa (1928-1940)

Hemos querido estudiar este período por separado para hacer ver que, aún cuando se da un lento desarrollo industrial y se de tiene hasta cierto punto la migración hacia la Ciudad de México, sí se da un crecimiento urbano importante. Aunque esta etapa incluye los años del Maximato y del Cardenismo, nos referiremos - fundamentalmente a los de éste último debido a que entre 1928 y- 1934 la Ciudad de México no experimenta cambios significativos.

"Durante la etapa cardenista la ciudad de México vivió uno - de los momentos de transformación más importantes y profundos - del presente siglo. En unos cuantos años se produjo un cambio - fundamental en las estructuras internas de la ciudad y aparecie- ron nuevos fenómenos en la escena urbana cuyo impacto fue decis_i vo para el tipo de urbanización seguido en los últimos cuarenta años⁽⁺⁾ Hasta el período anterior al cardenismo el AUCM no ha- bía rebasado los límites de lo que era la ciudad de México. Ha- cia 1930, sólo el 6.8% de los establecimientos industriales del país se localizaban en la Ciudad de México⁽⁺⁺⁾ Para el mismo año el 98% de la población del D.F. residía sobre la superficie de lo - que era la ciudad de México (actualmente corresponde al territo- rio de las Delegaciones: Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Be nito Juárez y Cuauhtémoc) mientras que el 2% restante se locali- zaba principalmente en las Delegaciones de Coyoacán y Azcapotzal co.

Durante el Cardenismo la Ciudad de México sufre transforma- ciones importantes en el suelo urbano, en el transporte y en la extensión de espacios para zonas habitacionales.

(+) Cfr. Perló Manuel Estado, Vivienda y Estructura Urbana en el Cardenismo Cuadernos de Investigación Social #3 Instituto - de Investigaciones Sociales. UNAM México, 1981. pág. 7.

(++) Cfr. Garza Gustavo Concentración Espacial de la Industria- en la ciudad de México: 1930-1970. Ponencia presentada en - el Seminario sobre "Estructura Económica e Infraestructura Urbana de la Ciudad de México" Facultad de Economía, UNAM. Dic. de 1982.

El reparto de tierras también se dió en el D.F., fueron ejidatarios y comuneros quienes obtuvieron la mayoría de los terrenos de la periferia que eran susceptibles de uso agrícola o ganadero. Estos dos tipos de tenencia de la tierra (ejidal y comunal) sumaban un 54% de la superficie del D.F. (821 Km²). Las tierras comunales o ejidales, al no poderse enajenar, van a ser objeto de ventas ilegales para su incorporación al área urbana; surgen los primeros fraccionadores clandestinos y los campesinos llegan a ser pieza clave en estos problemas por ser ellos los poseedores de los terrenos, incluso llegan a formar parte del Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Por estas razones es que se dice que los cambios en la ciudad vinieron del "campo". La ciudad crece del centro a la periferia y se extiende a terrenos ejidales y comunales; se producen irregularidades en la tenencia de la tierra y surgen los primeros programas para su regularización.

Un factor que aceleró esta expansión del centro a la periferia fue el incremento del transporte urbano de la ciudad de México. En 1935 circulaban 1,616 autobuses urbanos y para 1940 eran ya 2,503. El auge en el transporte colectivo urbano favoreció el desplazamiento de los habitantes de la ciudad y eliminó ciertos obstáculos para que se diera la separación entre el lugar de trabajo y la vivienda.

En lo que se refiere a espacios habitacionales, la mayoría de la población asalariada se localizaba en la zona central. En la etapa cardenista disminuye la construcción de viviendas para rentar y comienzan a surgir las llamadas colonias proletarias, que constituyen el cambio más significativo en la cuestión habitacional. Ante el alza de las rentas y la disminución en la construcción de viviendas para estos fines, muchas personas invaden terrenos de propiedad nacional o privados para asentarse en ellos: aparecen de esta manera las primeras colonias formadas por invasión, mismas que constituyeron la mayoría de las colonias proletarias aparecidas en este período.

Hacia 1940 la población en el D.F. es de 1.76 millones y el AUCM apenas ha rebasado los límites de lo que era la ciudad de

México, se extiende a parte de las Delegaciones Azcarotzalco y Gustavo A. Madero. Se calcula que el AUCM albergaba a 1.5 millones y el resto habitaba principalmente en las Delegaciones Alvaro Obregón, Coyoacán e Iztacalco, que aún no eran alcanzadas por la mancha urbana. De 1930 a 1940 las Delegaciones comienzan a crecer demográficamente a un ritmo mayor que el de la ciudad de México; pero no será sino hasta las siguientes décadas cuando acelerarán aún más su crecimiento, mientras que la zona central tendrá un ritmo decreciente.

Para 1940 las principales vías de comunicación eran las siguientes: la Calzada de Tlalpan, la Avenida Insurgentes, el Paseo de la Reforma y la Avenida Chapultepec. (ver mapa # 1).

Terminemos esta primera etapa citando a Manuel Perló: "la formación de las colonias proletarias en México es un fenómeno anterior al proceso de industrialización y no su efecto"⁽⁺⁾. Es pertinente recordar ésto para evitar afirmaciones tan comunes que simplifican el problema de la aparición de las colonias proletarias, al verlas como un efecto de la concentración industrial en las principales ciudades.

+ Segunda Etapa (1940-1970)

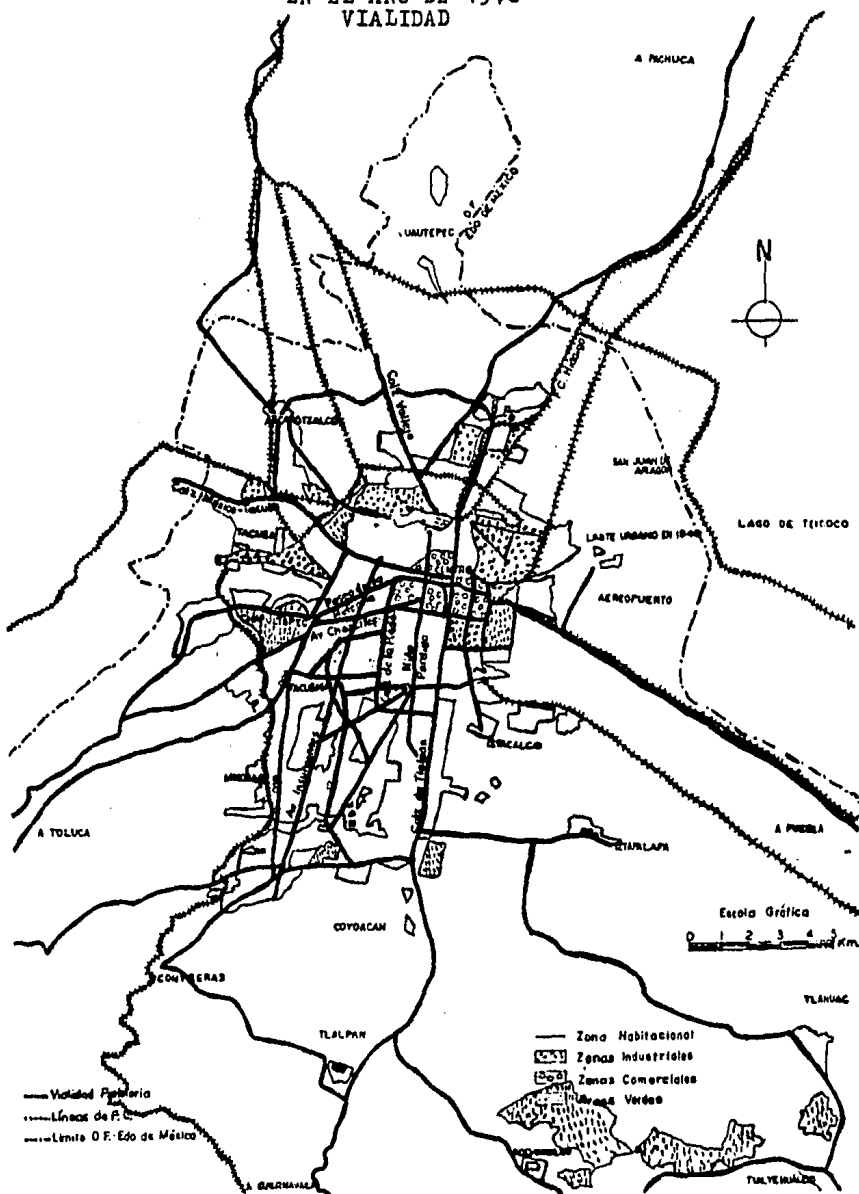
Ya hemos mencionado anteriormente que el proceso de crecimiento de la ciudad, mediante el cual su área urbana rebasa los límites político-administrativos de la ciudad, se le denomina --metropolización. Es justamente en esta etapa cuando se acelera dicho fenómeno. No hay que olvidar que ya en el período cardenista se habían dado los primeros pasos cuando aparecieron algunos asentamientos urbanos que rebasaban los límites de la ciudad de México.

Si bien podemos afirmar que la ciudad de México vive un proceso de metropolización en los últimos cuarenta años, antes de analizar las etapas mediante las cuales se desarrolla. Al respecto Luis Unikel⁽⁺⁺⁾ nos señala tres. La primera de ellas se caracteriza por la concentración de las actividades comerciales, cul-

(+) Perló Cohen Manuel, op. cit. pág. 62.

(++)Cfr. Unikel Luis, op. cit.

LA CIUDAD DE MEXICO Y AREA METROPOLITANA
EN EL AÑO DE 1940
VIALIDAD



Fuente: Anuario de Vialidad y Transporte del Distrito Federal--1980. DDF Secretaría de Obras y Servicios, COVITUR 1981. Tomado de Reza Calderón Gerardo La Colonia Moctezuma: Re funcionalización vs Desintegración de un Espacio Urbano Tesis de Licenciatura en Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. UNAM. México, 1983. p. 116.

turales y de servicios en la ciudad central, (+) ello implica el que disminuya el uso habitacional del suelo en esa área y, por lo tanto, que la población residente en la ciudad central comience a disminuir, al menos relativamente.

La primera periferia surgida por la urbanización de los municipios o Delegaciones que colindan con la ciudad central, se le llama primer contorno. En la primera etapa de metropolización este primer contorno crece y se desarrolla teniendo como uso fundamental el habitacional: la segunda periferia o segundo contorno comienza a tener importancia para usos habitacionales de lujo y para actividades industriales.

En la segunda etapa de metropolización se da cierta descentralización de las actividades comerciales hacia lugares del primer contorno; en este sentido pierde importancia la ciudad central. La población del primer contorno continúa elevando su ritmo de crecimiento; el segundo contorno aumenta sus actividades comerciales e industriales y también el uso del suelo para usos habitacionales.

Cuando el ritmo de crecimiento de la población del primer contorno se estabiliza y crece con mayor rapidez la de el segundo, que provoca una mayor ocupación del espacio para fines habitacionales, comerciales e industriales, se dice que ha entrado a la tercera etapa de metropolización.

Para la segunda etapa de crecimiento urbano de la ciudad de México, procederemos de la siguiente manera: primeramente daremos un panorama general sobre el desarrollo económico y la concentración industrial, después veremos el proceso que ha seguido la concentración demográfica y, por último, la expansión física de la ciudad. Estos tres fenómenos en conjunto nos dan las características generales de esta etapa.

a) Desarrollo económico y concentración industrial.

La forma en que se ha dado el proceso de industrialización en México tiene mucho que ver con la concentración demográfica en unas cuantas ciudades y con los problemas urbanos que en ellas

(+) El término ciudad central, Unikel lo refiere en el caso de México a lo que era la Cd. de México más las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A Madero.

se generan. En las tres décadas que nos ocupan, el país experimentó un constante crecimiento económico cuyo eje fué la industrialización. Durante estos años no se siguió un modelo de desarrollo económico uniforme, pero tampoco tuvo variaciones substanciales.(+)

En un primer momento la industrialización se impulsó sobre la base del modelo de sustitución de importaciones. A partir de los últimos años de la década de los 50's se aplica una política económica, cuya meta principal era convertir a México en un país industrializado y , en consecuencia en un país desarrollado. A este modelo de desarrollo económico se le conoce como "desarrollo estabilizador".(++). Dicha política económica se cristaliza en un apoyo decidido a la industria, principalmente a la grande, en detrimento de otros aspectos: disminución relativa de la inversión en la agricultura, déficit en las finanzas públicas, descuido de las industrias tradicionales, etc.

Este modelo encerraba serias contradicciones o desequilibrios que se manifestaron poco a poco y que en la década de los 70's se expresaron de una manera mas aguda. Entre estos desequilibrios tenemos el proceso de polarización y desarrollo desigual en diversos aspectos: desarrollo industrial y descuido de la producción agrícola, ciertas regiones muy desarrolladas y otras muy atrasadas, apoyo a las grandes ciudades y descuido del campo y ciudades pequeñas, etc.

En este contexto situamos el proceso de crecimiento y concentración demográfica de la ciudad de México, como el foco principal de atracción para la inversión industrial. De 1940 a 1970 el AUCM experimenta una creciente concentración industrial.

(+) Algunos autores como Gustavo Garza prefieren hablar de un solo modelo económico (1940-1970) "Sustitución de Importaciones", marcando que en una primera etapa se sustituyen bienes de consumo final y en la segunda, bienes de consumo duraderos.

(++) Una buena síntesis de este modelo de desarrollo económico la encontramos en el libro de: Angeles Luis, Crisis y coyuntura de la economía mexicana, Edit. El Caballito, México, 1978, capítulo primero.

CUADRO # 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) DEL D.F. CON RESPECTO AL PAIS
(1970)

	PIB Total %	Sector Primario %	Sector Secundario %	Sector Terciario %
Total del País.	100	100	100	100
Distrito Federal	35.87	1.12	29.09	47.62

FUENTE: Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
Oct. 1976. pág. 55.

El D.F. se convierte en el centro de mayor concentración -- industrial. Para 1971 ya contaba con el 27% del capital en industrias privadas y públicas; el Estado de México, cuya zona industrial es parte del área metropolitana, captaba el 16%, de tal manera que la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) concentraba el 43% del capital industrial del país.⁽⁺⁾

Creemos que el proceso de concentración industrial tiene su explicación en cuatro puntos principales que condicionan el fenómeno:

-La concentración de la población en el D.F. y zona conurbada del Estado de México que se expresa tanto en una enorme masa de fuerza de trabajo para proveer a la industria, como en un significativo mercado consumidor de sus productos.

-La cercanía del mercado consumidor para la industria significa una reducción de los costos de fletes por concepto de traslado.

-El D.F. cuenta con la infraestructura urbana necesaria para la producción (energía eléctrica, agua potable, drenaje, etc.)

(+) Cfr. Montaño Jorge, Los pobres de la ciudad en los asentamientos humanos espontáneos, Siglo XXI, México, 1979,
pág. 13

-La intervención del Estado en la construcción de vías de comunicación y transportes, estímulos fiscales para la inversión industrial y creación de equipamiento colectivo que colabora en la reproducción de la fuerza de trabajo, eximiendo de esta responsabilidad a los empresarios.

La concentración industrial en el AUCM no se distribuye de igual forma; es fundamentalmente en la parte norte y oriente donde se ubica la mayoría de las industrias.⁽⁺⁾ Por otro lado encontramos Delegaciones con escasa actividad industrial en la parte suroeste (A. Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan) y otras Delegaciones con una marcada actividad agrícola (Xochimilco, Milpa Alta y Cuajimalpa).

b) Crecimiento Demográfico.

La concentración industrial y otros factores políticos y culturales han propiciado concentraciones demográficas importantes en las principales ciudades. En el caso de nuestro país, durante las décadas de 1940 a 1970, las ciudades con mayor concentración demográfica son: Guadalajara, Monterrey y el D.F.

Observamos un constante crecimiento de la población de la ZMCM en las tres décadas que estamos analizando. En 1940 la población era de 1.8 millones, en 1950 se elevó a 3.1 millones y en 1960 y 1970 llegó a 5.2 y 8.8 millones respectivamente.

El incremento poblacional en las Delegaciones y municipios es un indicador del proceso de metropolización que hemos mencionado. Habíamos señalado que este proceso se caracteriza, entre otras cosas, por la disminución relativa en el número de habitantes de la ciudad central y por el crecimiento acelerado en los dos contornos de la ciudad, más en uno que en otro según sea la etapa de metropolización.

Efectivamente constatamos un continuo descenso en la tasa de crecimiento que presenta la ciudad central. De 1940 a 1950 -- creció al 4.3% anual, de 1950 a 1960 al 2.4% anual y de 1960 a 1970 al .3% anual.

(+) Para una visión más detallada de la distribución de la industria en el AUCM puede consultarse: Garza Villarreal Gustavo Concentración y Distribución Espacial de la Industria en el AUCM, 1960-1970 Deleg. V. Carranza. México, Enero 1978.

De 1940 a 1970 se dió un desplazamiento de habitantes de la ciudad central al primero y segundo contornos de la ZMCM.(+)

<u>Contorno</u>	<u>1940-50</u>	<u>50-60</u>	<u>60-70</u>
Primero	10.3% anual	9.2% anual	7.3% anual
Segundo	4.4	7.9	11.9

Con estos datos observamos cómo se dan las tres etapas del proceso de metropolización, correspondientes a las tres décadas señaladas. Hacia 1940 disminuye el crecimiento de la ciudad central y crece aceleradamente el primer contorno y comienza a incrementar su ritmo de crecimiento el segundo.

De 1940 a 1950 la población de lo que era la ciudad de México se incrementó en un 54.3%, mientras que el incremento en las Delegaciones fue de un 163.9%. No obstante que el crecimiento es superior en las Delegaciones, aún en mayor la población en la ciudad de México; para 1950 cuenta con 2,234,795 habitantes, mientras que las Delegaciones, en su área urbana, albergan a 626,271. Esto significa que la población del área urbana de las Delegaciones representaba sólo el 28% del total del D.F.

En 1960, el 95% de la población del D.F. se concentra en la ciudad de México y en las 6 Delegaciones más cercanas (Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Obregón y Coyoacán) que se encontraban ya unidas a la creciente ciudad; las demás Delegaciones sólo absorben el 5% restante.

Lo que cabe destacar es que para 1970 la población del área urbana de las Delegaciones supera ya a la de la ciudad de México. Las Delegaciones albergan aproximadamente el 57% de la población del D.F.

c) Expansión física del AUCM.

Generalmente el crecimiento demográfico en las ciudades viene acompañado de una expansión física de las mismas.

De 1940 a 1950 el crecimiento urbano continúa rebasando los límites de la ciudad de México y se extiende fundamentalmente hacia el sur y un poco al norte. En 1950 lo que era la ciudad de México constituía ya sólo el 47.69% del AUCM: el resto estaba --

(+) Estos datos fueron tomados de Unikel Luis op. cit.

formado por las áreas urbanas de las Delegaciones y algunos municipios del Estado de México.

En la década de los cincuentas el área urbana se extiende a los municipios de Naucalpan, Ecatepec y Tlanepantla, que presentan un alto crecimiento industrial y demográfico. Se da una acelerada urbanización de las Delegaciones más cercanas a la ciudad de México. La mancha urbana se extiende hacia el norte formando grandes zonas industriales.

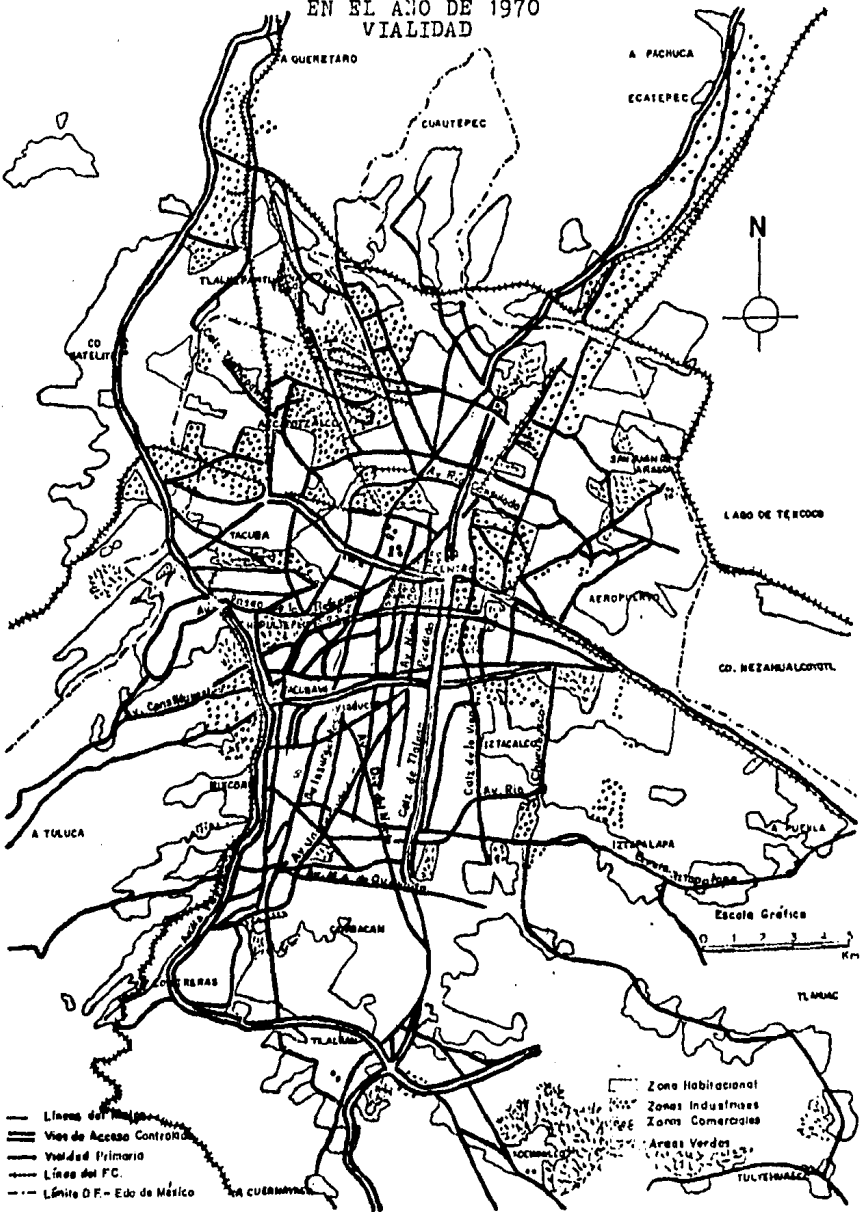
Aún cuando se construyen muchas avenidas y otras tantas son ampliadas, el sistema vial resulta insuficiente. Se construye el viaducto Miguel Alemán y se amplía en longitud la calzada de -- Tlalpan (Ver mapa # 2). Ante el acelerado crecimiento urbano y demográfico de esta década (50's) y ante el aumento en la circulación de automóviles, el sistema vial y el equipamiento colectivo urbano en general comienzan a ser insuficientes.

En los años que van de 1960 a 1970 se consolida la expansión del centro a la periferia. Aunque el crecimiento urbano se da en todas direcciones, en esta década es principalmente hacia el norte y oriente. Hacia el norte la mancha urbana ha absorbido totalmente a Tlanepantla y buena parte de Ecatepec; y las Delegaciones de Gustavo A. Madero, Coyoacán, Iztacalco e Iztapalapa son ocupadas en más de tres cuartas partes de su territorio.

Para 1970 algunos tramos de carreteras que unían a la ciudad de México con las ciudades de su alrededor se han convertido en importantes vías de comunicación dentro del AUCM; pero casi todas iban del centro a la periferia. Esto ocasionaba muchos rodeos, ya que para ir de oriente a poniente o de norte a poniente se tenía que pasar forzosamente por el centro. "El gobierno del Departamento del Distrito Federal ante las perspectivas de semi-paralización de la circulación de bienes y de fuerza de trabajo, inicia, prolonga y termina obras viales comunicando diversos puntos importantes"⁽⁺⁾ Entre estas obras tenemos: ampliación de la

(+) Cfr. Reza Calderón Gerardo La Colonia Moctezuma: Refuncionalización vs Desintegración de un espacio urbano op.cit. p.79

LA CIUDAD DE MEXICO Y AREA METROPOLITANA
EN EL AÑO DE 1970
VIALIDAD



Fuente: Anuario de Vialidad y Transporte del Distrito Federal, 1980 DDF Secretaría de Obras y Servicios, COVITUR, 1981. Tomado de: Reza Calderón Gerardo La Colonia Moctezuma: Refuncionalización vs Desintegración de un Espacio Urbano op.cit. p.125.

calzada de Tlalpan, se construye parte del viaducto Miguel Alemán, Calzada Ignacio Zaragoza, Anillo Periférico, Calzada Ermita Iztapalapa y avenida Río Churubusco. Como parte de estas obras - para refuncionalizar la ciudad se emprende la construcción del Metro, como transporte subterráneo con sus tres líneas que comunicaban la periferia sur, este y noroeste con el centro de la ciudad.

+ Tercera Etapa (1970-1982)

Durante esta etapa el país experimenta el agotamiento del modelo de desarrollo económico aplicado en las décadas anteriores, cae el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto y se agudizan los desequilibrios y contradicciones del "Desarrollo Estabilizador"⁽⁺⁾ En este contexto se da también la crisis mundial del capitalismo (se hace evidente a principios de la década de los setentas) que confluye con la crisis de la economía mexicana.

Como expresión y parte de la crisis se incrementa la magnitud de los problemas urbanos al interior de las principales ciudades que atraen a un gran número de habitantes y, sin embargo, se muestran incapaces de satisfacer sus demandas más fundamentales. Se experimenta pues, en estos dos sexenios (1970-76 y 1976-82) la agudización de la crisis y, en consecuencia, la agudización de los problemas urbanos.

Para el análisis del panorama urbano en esta etapa, comencemos por observar el comportamiento del factor demográfico. Aún cuando se observa cierta disminución en el ritmo de crecimiento el incremento medio anual del 4.6% durante los años de 1970 a 1980 sigue siendo muy elevado en relación al 2.5% anual que se da a nivel nacional; pero ciertamente es menor al de la década anterior que fue del 5.2% anual.

(+) En la década de los setentas se agudizan los desequilibrios y contradicciones del "Desarrollo Estabilizador". Ya en años anteriores comenzaban a manifestarse, pero es en esta década cuando se evidencian y se ven como problemas. (En la segunda etapa ya hemos hablado de estos desequilibrios que se venían desarrollando; como parte de ellos ubicáblamos el problema de la concentración industrial y demográfica, el problema migratorio y los problemas que se generan en estas zonas concentradoras).

Acerca del crecimiento natural y migratorio podemos decir lo siguiente: se calcula que la tasa anual de crecimiento natural en la ZMCM fue del 2.6% en la última década lo cual significa una pequeña disminución en relación a los diez años anteriores que tuvieron una tasa anual del 3.0%. Esta disminución también se da, aunque en menor medida, en la tasa migratoria que había sido del 2.2% y que de 1970 a 1980 es del 2% anual.

Por otro lado, si en 1970 la ZMCM albergaba al 17% de la población del país, en 1980 concentra el 20% aproximadamente. Esto quiere decir que, aún cuando se da cierto descenso en el ritmo de crecimiento, la concentración demográfica continúa elevándose en la ZMCM.

Pero el crecimiento demográfico no se da de igual forma en toda el AUCM; espectacular crecimiento se da en las Delegaciones del sur del D.F. y en algunos municipios del Estado de México que se encuentran al norte y noreste del D.F. Entre las Delegaciones destacan: Tlalpan, Cuajimalpa, Xochimilco, Magdalena Contreras y, en menor medida, Tláhuac y Milpa Alta. Para observar la magnitud del crecimiento en estas Delegaciones tenemos el caso de Tlalpan que incrementa su población en casi un 200%, es decir, triplica su número de habitantes.

En cuanto a la concentración de actividades industriales en la ZMCM, prosigue pero a un ritmo menor y en la última década se da principalmente en los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Coacalco.

En el D.F. las principales áreas industriales se localizan en las Delegaciones de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Iztapalapa e Iztacalco.

En cuanto a las actividades comerciales y de servicios en general, prosigue su concentración en la zona central: se incrementa el uso del suelo para el comercio, oficinas públicas, asiento de los poderes federales, consorcios financieros y centros turísticos y culturales. Por otro lado, se da cierta descentralización del comercio y otros servicios; de manera especial en Tacuba, Tacubaya, San Ángel, Mixcoac y sobre las avenidas de Tlalpan e Insurgentes.

Ahora veamos la expansión física del AUCM. Dentro del D.F. el crecimiento urbano es fundamentalmente hacia el sur: Delegaciones de Cuajimalpa, Contreras, Tlalpan y, en menor grado, Xochimilco y Tláhuac. Surgen en esta área grandes zonas residenciales de lujo, pero al mismo tiempo proliferan bastantes colonias populares. Durante el sexenio de Echeverría se agudiza el problema de la vivienda, se calcula conservadoramente que en 1970 existía un déficit habitacional de 4 millones de vivienda.⁽⁺⁾

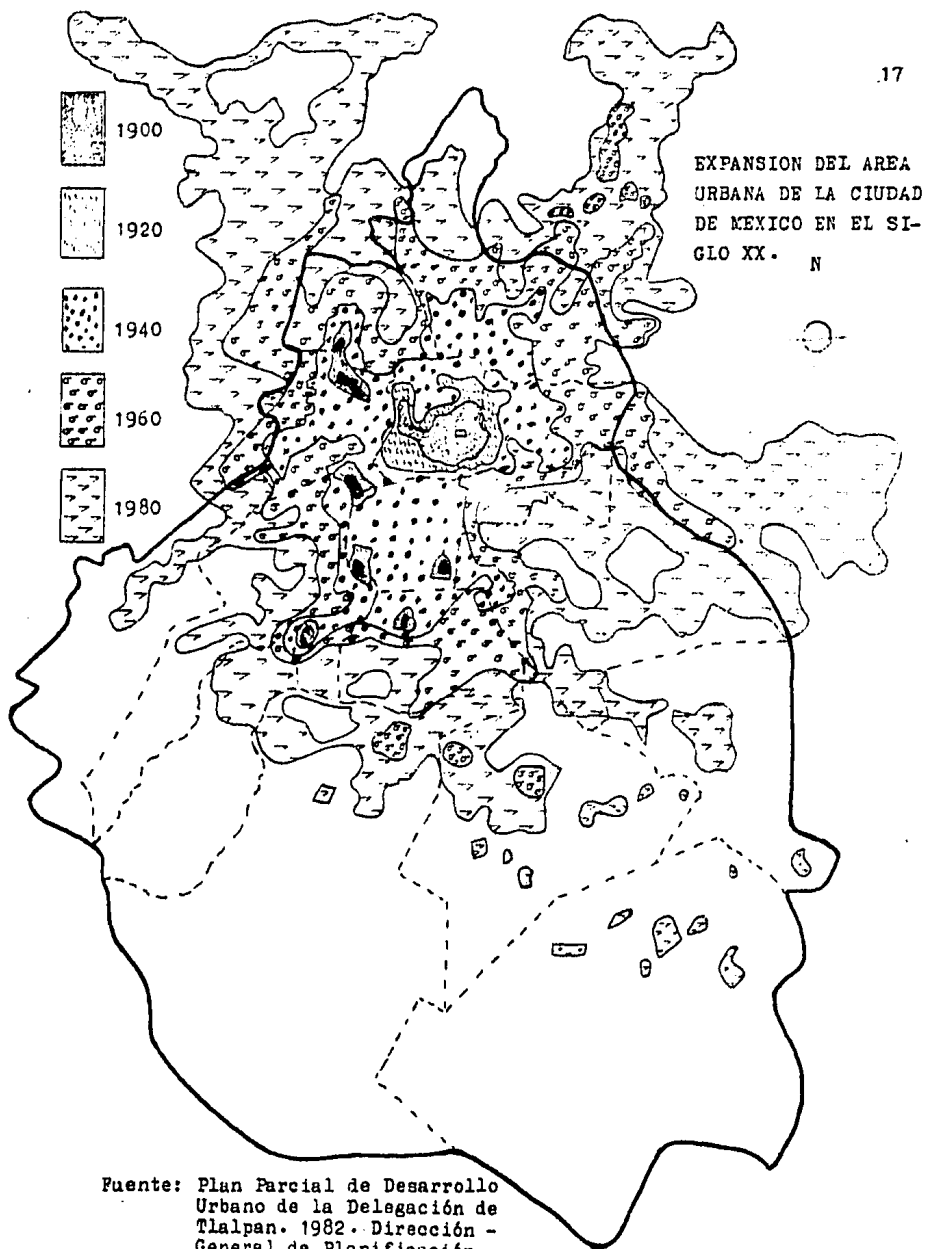
En el D.F. es particularmente evidente esta problemática, se experimenta un incremento demográfico y disminuye la capacidad de las mayorías para adquirir una vivienda en el mercado capitalista. "El mecanismo fundamental subyacente a la crisis de la vivienda en México, como en otras sociedades, es bien conocido: se trata de la inadecuación entre la oferta capitalista de vivienda y la demanda de vivienda por parte de una población cuyos salarios no permiten, para la inmensa mayoría, cubrir el precio excesivamente elevado..."⁽⁺⁺⁾ La opción que tiene la gente que llega a la ZMCM es invadir terrenos y posesionarse de ellos.

Esta tendencia a invadir terrenos fue favorecida o propiciada por Echeverría y, de esta manera, con la aparición de colonias o asentamientos irregulares en las zonas que hemos mencionado, se incrementó el espacio físico del AUCM.

El crecimiento urbano también se da fuera de los límites del D.F. y, para 1980 el AUCM queda conformada por las áreas urbanas de todas las Delegaciones y de los 12 municipios del Estado de México que han sido alcanzados por la mancha urbana.

(+) Datos citados por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del I.R.I. La Vivienda de los Trabajadores México, 1975. Mimeo. La agudización del problema de la vivienda puede verse en otras cifras que aparecen en este escrito. Déficit habitacional en 1950 (2.9 millones) en 1960 (3.4 millones) y en 1970 (4.0 millones).

(++) Cfr. Castells Manuel "Apuntes para un análisis de clase de las políticas urbanas del Estado Mexicano" en: Revista Mexicana de Sociología



Si nos fijamos en la relación entre las Delegaciones, que eran doce hasta antes de diciembre de 1970, y lo que era la ciudad de México, constatamos la consolidación de la primacía de -- las primeras sobre la segunda: adquieren mayor importancia las -- Delegaciones en cuanto que crece el área urbana de las mismas, albergan a un número mayor de población que el de la ciudad de -- México y concentran buena parte de las actividades económicas de la ZMCM.

Por lo que toca al factor demográfico, el D.F. para 1980 -- cuenta con 8,831,079 habitantes, de los cuales únicamente el -- 23.3% radica en lo que era la ciudad de México (Comprende las ac-- tuales Delegaciones centrales: Miguel Hidalgo, Venustiano Carran-- za, Cuauhtémoc y Benito Juárez) mientras que el 70.6% restante -- se ubica en las demás Delegaciones.(+)

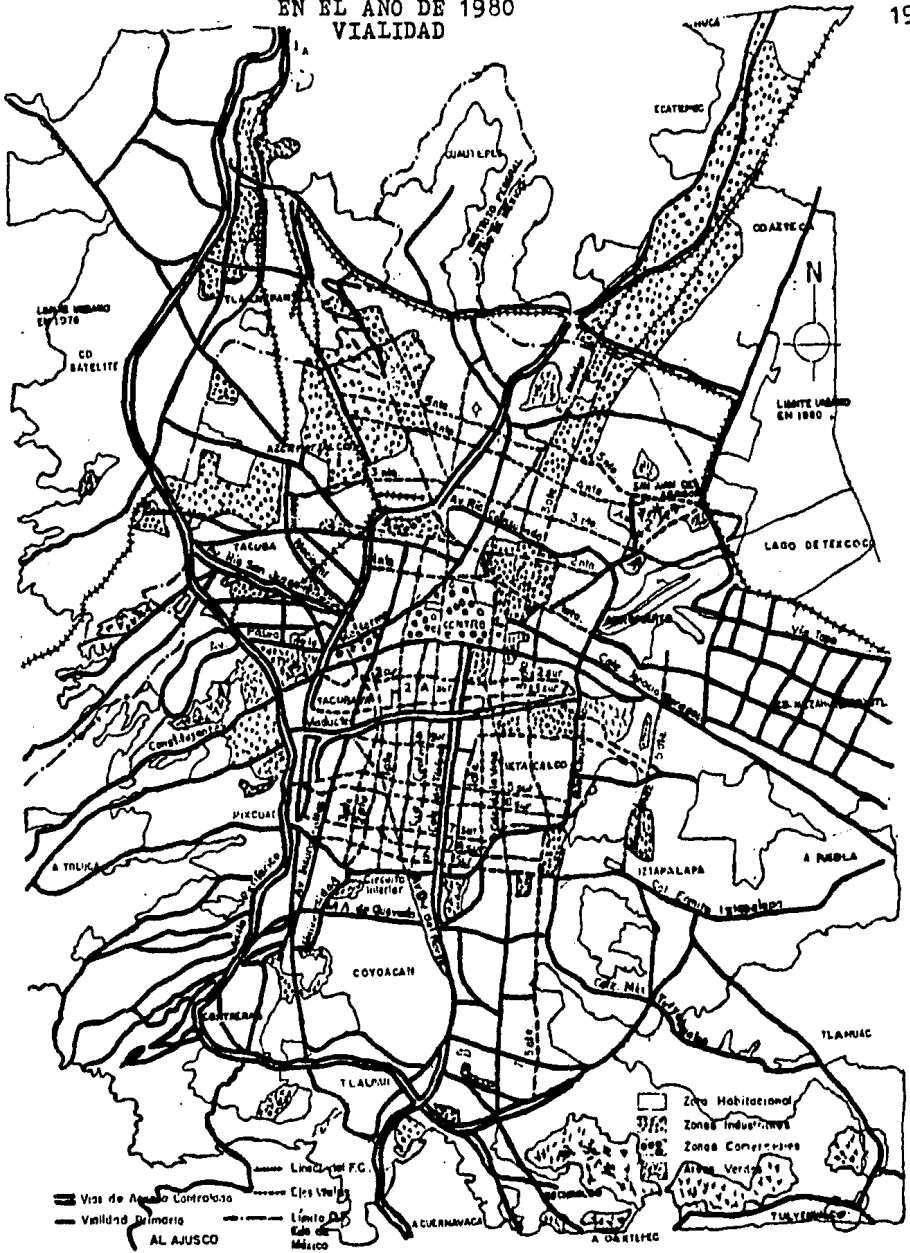
La creciente importancia que venía adquiriendo el territorio de las Delegaciones exigía cambios en la administración pública del D.F. y, en este contexto, aparecen nuevas leyes orgánicas del Departamento del Distrito Federal (D.D.F.) que plan-- tean una mayor atención a las Delegaciones y desconcentran mu-- chas actividades o funciones que antes realizaba el Departamento Central.(++)

El crecimiento urbano de la ZMCM requiere de vías de comunicación que permitan el flujo de mercancías y de la fuerza de -- trabajo. Habíamos señalado que el sistema vial en 1970 se muestra -- ba ya insuficiente. En el sexenio de 1970-1976 se avanzó en la -- construcción del Circuito Interior que comunica el norte con el -- centro (anteriormente era sólo la avenida Insurgentes la que per-- mitía comunicar la zona industrial del norte con el centro). Lo -- cierto es que estas vialidades siguen siendo insuficientes.

(+) Datos extraídos del Censo General de Población y Vivienda del Distrito Federal 1980 S.P.F.

(++) Con la Ley Orgánica de 1970 lo que era la Ciudad de México se divide en cuatro Delegaciones, eliminándose los cuarteles en que anteriormente estaba dividida. Con la Ley Orgánica de 1978 se avanza más en la desconcentración de funciones hacia las Delegaciones. (Este proceso de desconcentración será analizado con más detalle en el apartado 1.4).

LA CIUDAD DE MEXICO Y AREA METROPOLITANA
EN EL AÑO DE 1980
VIALIDAD



Fuente: Anuario de Vialidad y Transporte del Distrito Federal 1980. DDF Secretaría de Obras y Servicios, COVITUR 1981. Tomado de: Reza Calderón Gerardo op.cit.p. 131.

Mientras tanto, el problema del transporte continúa también su agravamiento. Para tener una idea de la magnitud de este problema, podemos observar el incremento en los viajes persona día dentro de la Z.M.C.M. En 1970 se realizaban 10.0 millones de este tipo de viajes, en 1976 eran 16.3 millones y para 1979 rebasa ya los 20 millones. (+)

En el sexenio de López Tortillo, ante la saturación y congestionamiento que presentaban las vialidades del D.F., se emprenden obras de gran envergadura. Hacia 1978 se anuncia el proyecto de construcción de 34 ejes viales y se reanudan las obras del transporte colectivo Metro con las líneas 4, 5 y 6. No se lleva a cabo la construcción de todos los ejes viales, pues sólo se construyen 252 Km. de los 533 programados. Sigue inconcluso el Circuito Interior y el Anillo Periférico. En 1981 se declara la municipalización del transporte urbano del D.F. como una medida tendiente a lograr un mejor funcionamiento del mismo.

El crecimiento demográfico, urbano e industrial de que es objeto la ZMCM aumenta los requerimientos de la ciudad para mantener su funcionalidad. La industria requiere de mayor infraestructura urbana, la población necesita vivienda, servicios públicos, etc.

El Estado se muestra incapaz de responder satisfactoriamente a todas las demandas y, por consiguiente, se incrementa el déficit de vivienda, la falta de servicios públicos, vías de comunicación, etc. (++) Por esto es que podemos decir que en la tercera etapa (1970-1982) se experimenta la "crisis urbana" entendida -

(+) Datos obtenidos del Plan Rector de Vialidad del D.F. 1980 citados en: Reza Calderón Gerardo op.cit.

(++) Para una visión más amplia de esta agudización de los problemas urbanos: falta de servicios, vivienda, contaminación, etc. puede consultarse: González Salazar Gloria El Distrito Federal: Algunos problemas y su planeación. UNAM I.I.S. México 1983. pág. 43-80.

como una crisis de los medios de consumo colectivo urbano.(+)

Podemos ahora terminar esta última etapa haciendo una caracterización de la misma»

La agudización de los problemas urbanos, la aparición del movimiento urbano popular como un fenómeno general que se manifiesta a lo largo del país buscando satisfacer sus demandas fundamentales y la participación más directa del Estado en estos problemas es lo que caracteriza a esta tercera etapa.(++)

(+) Para tener una idea general sobre el por qué la crisis urbana se expresa fundamentalmente como una crisis de los medios de consumo colectivo urbano, puede consultarse a Jaramillo Samuel, "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico" en: Tabique # 4 Facultad de Arquitectura Autogobierno. UNAM, México 1983.

(++) Para una visión general sobre el desarrollo del movimiento urbano popular en México, puede consultarse: Moctezuma, Pedro y Navarro, Bernardo "Las Luchas Urbano Populares en la Coyuntura Actual" en: Teoría y Política #5 Juan Pablos Editor. Julio-Septiembre 1981. pág. 101-124.

CUADRO # 2

EVOLUCION DE LA POBLACION DEL DISTRITO FEDERAL POR DELEGACIONES

Delegación	1950 ^(*)	%	1960 ^(*)	%	1970 ^(*)	%	1980 ^(**)	%
Acapotzalco	188,598	6.16	372,244	7.62	542,944	7.76	601,524	6.81
Coyoacán	68,952	2.25	156,603	3.20	319,794	4.57	597,129	6.76
Cuajimalpa	0,720	0.32	19,278	0.39	37,210	0.53	91,200	1.03
Gustavo A. Madero	290,826	9.51	701,333	14.35	1,224,536	17.50	1,513,360	17.14
Iztacalco	37,328	1.22	200,066	4.09	480,412	6.87	570,377	6.46
Iztapalapa	74,240	2.43	264,876	5.42	555,980	7.95	1,262,354	14.30
M. Contreras	22,044	.72	40,876	.84	99,881	1.43	173,105	1.96
Milpa Alta	18,247	.60	24,442	.50	34,172	.49	53,316	.60
Alvaro Obregón	125,771	4.11	274,923	5.63	501,856	7.17	639,213	7.24
Tláhuac	19,576	.64	29,957	.61	64,454	.92	146,923	1.66
Tlalpan	32,902	1.08	70,552	1.26	119,079	1.70	368,974	4.18
Xochimilco	47,206	1.54	61,426	1.44	149,335	2.13	217,481	2.46
Benito Juárez	336,249	11.00	521,415	10.67	589,867	8.43	544,882	6.17
Cuauhtémoc	990,572	32.38	966,888	19.78	925,752	13.23	814,983	9.23
Miguel Hidalgo	420,716	13.75	612,428	12.53	604,623	8.64	543,062	6.15
V. Carranza	375,248	12.29	570,194	11.67	747,513	10.68	692,896	7.85
Distrito Federal	3,059,183	100.00	4,887,481	100.00	6,997,458	100.00	8,831,079	100.00

Fuentes: (*) Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1977, p.30

(**) Censo de Población y Vivienda del Distrito Federal 1980 S.P.P.

1.2 Políticas Urbanas del D.D.F. (1970-1982).

Para el análisis de las políticas urbanas en estos dos sexenios, procederemos de la siguiente manera: primeramente expondremos algunos elementos teóricos, posteriormente mencionaremos algunos antecedentes y finalmente analizaremos con más detalle las políticas urbanas de este período.

1.2.1. Planteamiento del Problema.

Una de las dificultades fundamentales para definir lo que son las políticas urbanas proviene de la carencia de una definición clara de lo "urbano". Es por ello que comenzaremos por enunciar lo que entenderemos por este concepto. Generalmente calificamos de fenómeno urbano a todo lo que acontece en el ámbito espacial de la ciudad. En este sentido el campo u objeto de la sociología urbana sería tan vago porque incluiría todos los hechos sociales que se suceden en la ciudad: la política, la economía, la industria, la cultura, etc., pero ¿cuál es el objeto específico de la sociología urbana?. Sin lugar a dudas que su objeto de estudio sí está en la ciudad, pero no se refiere a todo lo que en ella sucede, sino a aquello que tiene que ver con la producción y distribución del espacio y con la producción, distribución y mantenimiento del equipamiento que requiere dicho espacio.⁽⁺⁾ Por equipamiento colectivo entendemos las obras de infraestructura (obras viales, obras de drenaje, etc.) así como los demás bienes y servicios públicos que se requieren para el funcionamiento de la ciudad.⁽⁺⁺⁾

La sociología urbana ciertamente abordará temas como el de la industria o la educación, pero sólo en cuanto ocupan e influyen en la ocupación del espacio urbano, no en sí mismos.

(+) Cfr. Castells Manuel Problemas de Investigación en Sociología urbana 9a. ed. Siglo XXI México, D.F. 1981. pág. 15-43.

(++) Lojkiné y otros autores hablan de medios de consumo colectivo y mencionan tres características de los mismos: su valor de uso es colectivo, su dificultad para colocarlos en el sector de las mercancías y su valor de uso es complejo. Cfr. - Lojkiné Jean El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana 2a. Ed. Siglo XXI. México, 1981. pág. 116-128.

Para nuestro caso, cuando hablemos de políticas urbanas nos vamos a referir de manera especial a sus aspectos específicamente económicos, es decir, a las intervenciones estatales (medidas, programas o realizaciones) que directamente influyen en la producción y distribución del espacio urbano y/o en la producción, distribución y mantenimiento del equipamiento colectivo urbano. Tangencialmente tocaremos los niveles político y cultural de las políticas urbanas. (+)

Ahora proseguiremos con una caracterización general de las políticas urbanas. Si vemos al sujeto principal, en primer lugar habría que señalar que se trata de un Estado con carácter de clase, esto es, de un Estado que favorece en última instancia a los intereses del capital. Las políticas urbanas, como parte del conjunto de acciones que realiza el Estado, favorecen también en última instancia al capital.

El proceso anárquico y desordenado de la economía capitalista ha exigido una creciente intervención del Estado en ella. De esta manera, el Estado capitalista asume la producción de aquellos bienes que representan una menor rentabilidad para el capital.

Una de las áreas en que se da una participación más activa del Estado es en la creación de las condiciones materiales generales de la producción. (++) Por otro lado, la ciudad misma aparece como una economización de gustos en la producción, circulación y consumo para los capitalistas.

Las formas específicas que adopta la urbanización capitalista son parte y expresión del carácter anárquico e irracional de la economía capitalista. En la ciudad se expresan las relaciones de clase. "La substancia de la ciudad no son sus calles, casas, plazas, escuelas, etc. abstractamente consideradas sino las

(+) Para una explicación más amplia sobre estos niveles de las políticas urbanas consultar: Portillo Alvaro J. "Implicaciones de las políticas urbanas en el capitalismo. Naturaleza de las políticas urbanas" en Revista Iztapalapa #9 Jun-Dic. 1983. UAM. México. pág. 25-35.

(++) Cfr. Alvarer Elmar "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de estado" en: El Estado en el Capitalismo Contemporáneo 3a. ed. Siglo XXI México, 1980. pág. 94.

relaciones de cambio que determinan cómo y en qué medida cada -- quien se apropia de una parte de esa ciudad" (+) El uso que hacen las distintas clases y grupos sociales de la ciudad es parcial, desigual y discriminado; y esto se agudiza con el crecimiento de la ciudad. Así mismo se pueden acrecentar los conflictos urbanos y la movilización de los afectados.

Más que en otros campos, el Estado incrementa su participación en el financiamiento de los bienes y servicios colectivos, hasta aparecer como el responsable directo de los mismos. De esta manera colabora también en la creación de las condiciones generales materiales de la producción y reproducción capitalista.

El Estado, frente al crecimiento anárquico de la ciudad y frente a la agudización de los problemas urbanos, pretende planificar su crecimiento y poner remedio a los efectos negativos que se van generando. Estos intentos de planeación vienen a ser generalmente paliativos a problemas estructurales, que se traducen en soluciones inmediatas o a corto plazo.

Ahora bien, en las sociedades capitalistas se alcanza al menos una democracia formal o igualdad formal de derechos. De aquí que sea necesario tomar más en cuenta a las clases populares, al menos formalmente, en la planificación urbana: en este sentido -- se requieren ciertos canales legales de participación popular -- que representan esta democracia formal, ya que los gobernados -- tienden a exigir una mayor participación.

Lo visto anteriormente podemos sintetizarlo en los siguientes puntos:

-Las políticas urbanas expresan el carácter de clase del Estado y, por lo tanto, favorecen en última instancia al capital. El Estado participa directamente en la creación de las condiciones generales materiales de la producción capitalista, así como en la reproducción de la fuerza de trabajo. Si bien algunas medi

(+) Cfr. Indovina Francesco Efectos territoriales del conflicto Los hecacos y su interpretación. Mimeo. Traducción del italiano al español por Alejandra Massolo. pág. 10.

das del Estado parecen beneficiar a las clases subalternas, directa o indirectamente benefician al capital, es decir, guardan una racionalidad económica.⁽⁺⁾

-Ante el desordenado crecimiento urbano y los problemas que se generan en torno a la ciudad, el Estado busca una planificación de la misma. Esta planificación resulta ser sólo un intento por resolver problemas estructurales y generalmente son respuestas a corto plazo.

-Dentro de este proceso de planificación las mayorías requieren ser tomadas en cuenta, al menos formalmente, y se van abriendo canales de "participación popular".

-En los países latinoamericanos capitalistas, las políticas urbanas se encaminan a lograr tan solo un mínimo de equipamiento colectivo urbano en las zonas populares a fin de adquirir cierto consenso y permitir la reproducción de la fuerza de trabajo.

1.2.2. Antecedentes.

Si nos remontamos al período inmediatamente pos-revolucionario (1920-1934) se constata que la actividad principal económica del país se realiza en el campo; la ciudad es más un centro administrativo y comercial que un centro productivo. En la ciudad de México se conserva básicamente la infraestructura urbana del porfiriato, la política urbana se encamina a conservar las obras públicas heredadas del porfiriato; muestra de ello es que el Departamento del Distrito Federal dirige la mayor parte de su gasto público a gastos de cuenta corriente y son mínimos los gastos de capital. Es por esto que Manuel Perló afirma que estas políticas urbanas iban más dirigidas a la reproducción de las clases sociales de la ciudad que a favorecer el uso capitalista de la misma en este período.⁽⁺⁺⁾

(+) Cfr. Jaramillo Samuel op.cit. pág. 11-15.

(++) Perló Cohen Manuel "Apuntes para una Interpretación en torno al proceso de acumulación capitalista y las políticas urbanas del D.D.F. : 1920-1980". Mimeo. México 1981. Pág. 6-18.

Durante el cardenismo surgen algunas colonias proletarias, se crean nuevas redes viales y grandes propiedades agrícolas del D.F. son afectadas. Respecto a este último punto, algunos autores, como Alejandra Moreno Toscano, destacan cierta contradicción en la política de Cárdenas en cuanto que, por un lado forma ejidos y colectiviza tierras en el campo y, por otro, convierte varios ejidos del D.F. en propiedad privada para la formación de algunas colonias. (+)

En el período que va de 1940 a 1970, cuando el D.F. se convierte en el centro del desarrollo del país, es más o menos clara la política urbana que aplica el D.D.F.: se favoreció la concentración industrial mediante el apoyo y facilidades a la Iniciativa Privada vía exenciones de impuesto y otros estímulos fiscales. (++) Además el Estado se encarga de realizar las obras de infraestructura urbana que hacen de la ZMCM el espacio con las mejores condiciones para la inversión capitalista. En este sentido el D.D.F. aumenta su inversión en obras públicas, entre las cuales se encuentran las grandes obras hidráulicas y las de vialidad. Por otro lado, al permitir o propiciar en algunas ocasiones la proliferación de asentamientos ilegales, colaboró a la reproducción de la fuerza de trabajo... Por todo esto es que podemos decir que el D.D.F. se dirigió fundamentalmente a reproducir las condiciones materiales necesarias para que el D.F. proporcione los bienes y servicios necesarios para los usos del capital.

La atracción de industrias y todo lo que ello implica requiere de mayor infraestructura urbana, medios de consumo colectivo, etc. Al no ser suficientes estos requerimientos, el D.D.F. enfrenta un gran problema. No olvidemos que juntamente con el desarrollo industrial de la ciudad de México en el período de 1940 a 1970, se da una creciente concentración demográfica que -

(+) Cfr. "La Crisis de la Ciudad" en: México Hoy Comp. de Pablo González Casanova. Siglo XXI México, 1979.

(++) En el D.F. a las industrias nuevas y necesarias se les exentó del pago de impuesto predial y del impuesto de participación del 1.2% sobre ingresos mercantiles. Además se les congelaron precios de algunos servicios públicos como el agua, de 1947 a 1953.

se manifiesta principalmente en la formación de colonias populares periféricas, lugar en que se concentra gran parte de la fuerza de trabajo que requiere la industria. Podemos decir que hasta antes de 1970 estos sectores fueron descuidados casi totalmente.

Ante los requerimientos de grandes obras de infraestructura en el D.F., hacia 1967, siendo regente de la ciudad Corona del Rosal, se inicia un período de grandes inversiones costosas; entre las de mayor envergadura están la construcción del "Metro" y la ampliación del sistema hidráulico. El financiamiento va a provenir en gran parte de préstamos internacionales. De esta forma comienza a ser problemática la situación financiera del DDF.

El empeoramiento de las condiciones de vida en las colonias populares, la falta de vivienda, el hacinamiento, las contradicciones del proceso de urbanización, etc. hacen cada vez más necesaria la acción del Estado. Su actitud hasta cierto punto "pasiva" fue modificándose de 1960 a 1970 y en el sexenio de Luis Echeverría asume ya un papel netamente intervencionista en la problemática urbana en general.

1.2.3. Políticas Urbanas de Octavio Senties y Hank González.

En estos dos sexenios las políticas urbanas han asumido rasgos nuevos ante la problemática que presenta el D.F. Si bien es cierto que hay cambios significativos de un sexenio a otro, también es cierto que se da una continuidad entre las políticas urbanas aplicadas en tiempos de Echeverría y las de López Portillo.⁽⁺⁾ Por esta razón es que daremos en primer lugar una visión muy general de cada uno de estos períodos y, posteriormente analizaremos algunas políticas urbanas más específicas, donde podrá observarse la ruptura y continuidad entre los dos sexenios.

(+) Manuel Perló, en el artículo que hemos citado, habla de una diferencia clara entre las políticas urbanas de cada uno de estos dos sexenios. Sin negar estas diferencias, creemos - que también se da cierta continuidad.

+ Período 1970-1976.

Las medidas adoptadas en este período se comprenden mejor - si las ubicamos dentro de la estrategia que siguió a nivel nacional el Presidente Luis Echeverría.

A nivel económico su pretensión era lograr una redistribución del ingreso, con un "desarrollo compartido" que lo llevarían a lograr uno de sus lemas: "Justicia económica y social". Esto se conseguiría a través de una reorientación del gasto público, enfocándolo en gran parte a gastos de bienestar social, lo que a su vez requería de un fortalecimiento del Estado y de una mayor funcionalidad del mismo. En este sentido se proponía aumentar sus ingresos y realizar una reforma administrativa.

No entraremos al análisis detallado del por qué no resultó su estrategia tal como se tenía pensada, simplemente diremos que le llevó a un enfrentamiento con la Iniciativa Privada y que para el final del sexenio los recursos del Estado fueron insuficientes para mantener el cumplimiento de sus programas.

En estos años es Octavio Senties quien ocupa el puesto de - Jefe del D.D.F. y sus políticas urbanas parecen guardar una coherencia con la estrategia planteada a nivel nacional.

La reforma administrativa se observa claramente en lo que - se refiere a la estructura de la administración pública del D.F. Con la Ley Orgánica de 1970 se llevan a cabo importantes cambios administrativos, desconcentrando varias funciones del Departamento central hacia algunos órganos desconcentrados.

Por lo que toca al incremento de ingresos se aumentaron considerablemente los impuestos y las tarifas a los servicios públicos y se recurrió en grandes proporciones al endeudamiento externo. La política de regularización de la tenencia de la tierra se ve también como una vía más por la cual se permitían mayores ingresos para el Estado. (+)

(+) Cfr. Moreno Toscano Alejandra op.cit.

En cuanto a la redistribución del ingreso, el D.D.F. orienta parte de su gasto a la promoción de vivienda popular y permite la invasión de tierra urbana en varios puntos de la ciudad, se incrementa el número de asentamientos ilegales y se responde a corto plazo al problema habitacional de un gran número de habitantes.

A grandes rasgos podemos decir que la política urbana del D.D.F., durante el período del Lic. Octavio Senties, se plasmó en los siguientes puntos:

- a) Reestructuración de la Administración Pública del D.F.
- b) Aplicación a escala masiva de la política de regularización de la tenencia de la tierra y se crean nuevos organismos para cumplir con este fin.
- c) Se permiten invasiones de tierra o se promueven y se incrementa la oferta de vivienda popular por parte del Estado en general y, por parte del D.D.F. en particular.
- d) Se incrementan las tarifas de los servicios urbanos y se recurre en gran escala al endeudamiento externo.
- e) Se dan los primeros pasos en el proceso de planificación urbana; se crea un marco jurídico como respaldo legal a la actividad planificadora del Estado. A nivel nacional se aprueba la Ley General de Asentamientos Humanos y se hace lo mismo con la Ley de Desarrollo Urbano del D.F.

De una manera general podemos afirmar que con Echeverría -- las políticas urbanas del D.D.F. y sus acciones aplicadas, expresan un carácter contradictorio, conflictivo e insuficiente para atacar de fondo el problema urbano. Manuel Perló hace referencia a esta cuestión de la siguiente manera:

"Durante los seis años de gobierno coexistieron políticas -- tan encontradas como la de regularización de la tenencia -- del suelo a escala masiva, para lo cual se creó un vasto y complejo aparato administrativo, con la promoción de invasiones de tierras urbanas en muchos puntos del D.F., se -- procuró atacar el problema del transporte público, pero al mismo tiempo se frenaron por completo las inversiones en -- el sistema de transporte subterráneo (Metro); se aumentaron considerablemente los impuestos y las tarifas de los -- servicios urbanos, pero también se recurrió en una proporción nunca antes conocida en la historia de la ciudad a --

los préstamos externos⁽⁺⁾

+ Período 1976-1982.

Para este período, una vez que López Portillo ha asumido la presidencia, se pone en marcha una nueva estrategia nacional tendiente a solucionar los grandes problemas por los que atravesaba el país: enfrentamiento del Estado con la Iniciativa Privada, estancamiento en la producción, descrédito de la política partidaria, fuerte déficit en las finanzas públicas y el creciente proceso inflacionario que culmina con la devaluación del peso.

El presidente plantea la siguiente estrategia en sus rasgos más generales: para canalizar el descontento popular apareció la "Reforma Política": la relación con la Iniciativa Privada se reestablece mediante la "Alianza para la Producción"; se veía el estancamiento en la producción como el problema fundamental, de aquí que se haya propuesto como principal objetivo recuperar el ritmo de crecimiento de la economía mexicana, "primero hay que producir y luego distribuir". El déficit en las finanzas públicas es solventado en gran parte por la deuda externa, además del incremento de ingresos por otras vías como la fiscal.

Como resultados objetivos de esta política económica se constata que efectivamente se incrementó el ritmo de crecimiento de la economía de 1979 a 1981, pero este crecimiento se debió primordialmente a la producción de petróleo y sus derivados; en este sentido se habla de una economía petrolizada. Debido a que el petróleo es un recurso no renovable y su demanda tiene un límite, hacia 1982 se estabiliza su producción y, en consecuencia, se observa un estancamiento en el crecimiento económico del país. Vuelve a aparecer el fenómeno devaluatorio y la deuda externa alcanza cifras sorprendentes.

La Jefatura del D.D.F. es ocupada por Carlos Hank González, quien lleva a cabo una serie de medidas en materia urbana, que guardan también coherencia con la política que se sigue a nivel nacional.

(+) Cfr. Perló Cohen Manuel op.cit. pág. 28.

Aún cuando en un principio no era muy clara su estrategia, - en el segundo año de gobierno ya se observaba decididamente su - tendencia. En un primer momento, para enfrentar la crisis presu - puestal, tomó medidas como la sobretasa del 15% sobre el consumo de agua; pero pronto se hizo sentir la presión empresarial y -- Hank González entendió que por ahí no era el camino, llevándolo a un replanteamiento de su estrategia (+)

Ante la crisis financiera heredada del gobierno anterior, - en la que el D.D.F. había perdido la confianza de sus acreedores el nuevo regente reduce drásticamente las inversiones, renegocia la deuda y adquiere nuevos préstamos. Ejemplo claro de estos -- préstamos son los 900 millones de dólares que le concedió el go - bierno francés para reanudar las obras del Sistema de Transporte Colectivo "Metro". Las inversiones en e ste renglón constituyeron la más grande inversión en este sexenio, llegaron a significar - en 1979 el 11.4% del gasto total del D.D.F.

Si a nivel nacional observamos un reencuentro de la Inicia - tiva Privada con el gobierno, favoreciéndola este último a fin - de que colaborara al crecimiento de la economía, en el D.D.F. -- también se da claramente esta política a favor del capital. Por otro lado es palpable que el D.D.F. disminuye sus gastos de bie - nestar social. Para 1977, con la formación de CODEUR (Comisión - para el Desarrollo Urbano del D.F.) como organismo dotado de am - plias facultades en lo concerniente a los problemas de la tenen - cia de la tierra y de la vivienda, los organismos creados en el sexenio anterior para desarrollar y atender los programas de vi - vivienda quedaron prácticamente rezagados. En el caso de CODEUR - encontramos que son casi nulas sus inversiones en habitación po - pular.

El D.D.F. emprende grandes obras viales para refuncionalizar la ciudad, se agiliza la circulación de mercancías y el despla za miento de la fuerza de trabajo. Por ésto y por lo mencionado en los párrafos anteriores se dice que las políticas urbanas del -- D.D.F. fueron claramente a favor del capital.

(+) Ibid.

Las políticas urbanas que llevó a cabo el D.D.F. en este sexenio, se pueden concretar en las siguientes medidas:

- a) Se continúan y amplían los programas de regularización de la tenencia de la tierra. Con esta política se incorporan los predios o viviendas al mercado capitalista y se acelera el proceso de segregación urbana.
- b) Abundan los desalojos y medidas de represión ante toda invasión de tierra; además de que se reducen los gastos de bienestar social, principalmente los que se refieren a vivienda. Se trata de una política agresiva hacia las clases populares que intenta desalentar la migración hacia la ZMCM.
- c) Reconstrucción del Centro Histórico de la Ciudad de México y el traslado de la Merced a la nueva Central de Abastos. Cuando hablábamos del proceso de metropolización habíamos señalado que en la parte central de la ciudad se verificaban estos fenómenos: desplazamiento de las actividades industriales hacia la periferia, incremento acelerado de usos del suelo para actividades del sector servicios y un continuo desdoblamiento. Durante este sexenio, el gobierno del D.F. colabora para que se continúen estas tendencias, mediante obras que revalorizan el suelo. La política de "renovación urbana" ha propiciado que la zona central sea de quienes la pueden pagar y, son las fracciones más modernas del capital quienes se apropian de este espacio.⁽⁺⁾
- d) Reanudación de las obras del "Metro" y la construcción de los ejes viales. Esta creación de infraestructura urbana permite alcanzar una utilización más productiva de la Ciudad de México, revaloriza algunas zonas y agiliza la circulación de mercancías y de la fuerza de trabajo.
- e) Dentro del marco de planeación nacional se elaboran leyes y planes urbanos para el D.F. Se trata de varios intentos

(+) Para una visión más amplia sobre estas políticas pueden consultarse: Coulomb B. René "Políticas Urbanas en la ciudad central del área metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983)". y Anne y Aguilar Miguel Angel "Las Grandes Obras del D.D.F. Impactos sociales provocados por la Central de Abastos" Ambos artículos en: Revista Iztapalapa #9 Junio-Diciembre de 1983, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana.

para regular o planificar el desarrollo urbano, de una manera más global.

1.2.3.1. Política habitacional en el D.F.

El problema de la vivienda en México se agudiza de manera alarmante en la década de los 70's, pero su gestación se remonta a las décadas anteriores. La respuesta del Estado a este problema se hace más significativa cuando el déficit de vivienda se agrava. Diversos programas habitacionales se pusieron en marcha - hasta antes de 1970, pero no colaboraron de manera notoria a resolver el problema que fue creciendo.⁽⁺⁾

Lo que no interesa ahora es la forma en que el Estado enfrenta la crisis de vivienda en los dos últimos sexenios, de manera especial la participación del D.D.F. en este problema.

En el sexenio de Echeverría, con la incorporación de la - fracción XII al artículo 123 constitucional que fija el compromiso del sector patronal de aportar el 5% del monto de salarios pagados a sus trabajadores a un Fondo Nacional de Vivienda, se define la estrategia del gobierno para enfrentar el problema de la vivienda popular. De esta manera se constituyen tres fondos: INFONAVIT, FOVIMI y FOVISSSTE para la vivienda de los trabajadores, de los militares y burócratas, respectivamente.

Uno de estos Fondos, el INFONAVIT, fue el que construyó más viviendas dentro de la ZMCM, para 1980 alcanzó la cifra de 81,825 viviendas, de las cuales 55,558 se construyeron en el D.F.

Otro organismo nacional que contribuyó a la construcción de viviendas fue el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO). Surge en 1971 y sustituye al Instituto Nacional de Vivienda y tiene entre sus objetivos la promoción y construcción de viviendas de interés social para los trabajadores de escasos recursos. De 1971 a 1980 sólo construye 7,507 viviendas

(+) Para una visión sintética sobre los diferentes programas de vivienda en el D.F. puede consultarse a Méndez Rodríguez Alejandro "Acercas del problema de la Vivienda en el Distrito Federal" en: El Distrito Federal: Algunos problemas y su Planeación ... op.cit. pág. 119-154.

en la ZMCM y se observa una tendencia creciente a disminuir en esta zona sus inversiones desde 1977 en adelante y para 1979 ya estaba prácticamente excluido del programa de inversiones.

Dentro del plano habitacional el D.D.F. participa de manera más directa mediante la Dirección General de Habitación Popular (D.G.H.P.) que colabora significativamente a la construcción de viviendas en el D.F. Según la Ley Orgánica de 1970, este organismo tenía como objetivos: "elaborar, ejecutar o promover programas de habitación y fraccionamientos populares, llevar a cabo programas de regeneración urbana y reacomodo de familias afectadas, así como administrar los conjuntos habitacionales a cargo del Departamento". (Arto. 49).

La D.G.H.P. obtiene sus recursos tanto del presupuesto del D.D.F. como del otorgado por la banca privada dentro del Programa Financiero de Vivienda, y tenía los siguientes programas:⁽⁺⁾

- a) Programa de financiamiento y construcción de viviendas; (Unidades habitacionales y fraccionamientos populares).
- b) Mejoramiento de la vivienda y ayuda para la construcción. (Comprende la regularización de la tenencia de la tierra, erradicación de ciudades perdidas, mejoramiento de vecindades y venta de materiales para autoconstrucción).
- c) Programa de promoción económica y social.

En el período de 1970 a 1976 este órgano del D.D.F. contribuyó con la construcción de 46,769 viviendas, esto es, ocupó el segundo lugar en la construcción de viviendas en el D.F. durante la década pasada. Si bien a nivel cuantitativo parece una cifra bastante elevada, habría que señalar que esta construcción de viviendas ha sido en su mayor parte para reacomodos, de tal manera que "... la política de construcción de vivienda del D.D.F. aparece numéricamente poco importante al lado de la destrucción de viviendas de tipo popular"⁽⁺⁺⁾

(+) Cfr. Méndez Rodríguez A. opcit. pág. 136

(++) R. Villarreal Diana "La política habitacional del D.D.F." - en: Revista Iztapalapa #9 Junio-Diciembre Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1983.

Según la D.G.H.P. para junio de 1976 habían sido erradicadas 170 ciudades perdidas, reacomodando a unas 15,000 familias.

CUADRO 13

Viviendas construídas por organismos
públicos en la Z.M.C.M. (1970-80)

INFONAVIT (1973-1980) -----	82,825
POVISSSTE (1974-1980) -----	21,754
BANOBRAS -----	17,167
CAJA DE PREVISION DE LA POLICIA DEL D.F.-----	940
INDECO -----	7,507
D.G.H.P. (1970-1976) -----	47,679

Fuente: CODEUR, Vivienda Popular, organismo promotores de vivienda, por período de tiempo y número de viviendas, mimeo, 1981. (Cuadro 11 del artículo de Alejandro Méndez Rodríguez op. cit.)

Para el período de López Portillo, en el D.D.F. aparece la Comisión para el Desarrollo Urbano del D.F. (CODEUR), a finales de 1976, y sustituyó al Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano del D.F. y a la D.G.H.P. Este cambio no se dió solo a nivel administrativo, sino que significó un descenso drág en la construcción de viviendas que venía haciendo la D.G.H.P. De 1978 a 1980 CODEUR sólo había construído 1,904 viviendas.

En 1979 se integra el Programa Nacional de Vivienda como -- parte de los programas subsectoriales del Sistema Nacional de -- Planeación. Se trata de un intento de coordinar las actividades de los diversos organismos, estimando las necesidades de producción de vivienda. Aunque ésto ya representa un avance, el programa no prevé los mecanismos que puedan garantizar el cumplimiento de sus metas. (+)

(+) Sus metas para 1982 incluían la construcción de 288,082 viviendas (35.5% del total requerido). Cfr. Méndez Rodríguez, Alejandro. op.cit.

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal incluye un programa de vivienda para el D.F. y tiene como objetivo el mejorar las condiciones habitacionales de los de menores ingresos, así como satisfacer la demanda de vivienda generada por el incremento demográfico y por el deterioro de las ya existentes.

Debido a la insuficiencia de viviendas que genera el D.D.F., para los habitantes no asalariados se ha creado el Programa de sitio y servicios de pie de casa; primeramente se les da un terreno lotificado y además, en algunos casos, se les otorgan préstamos o materiales para la construcción de su vivienda. Esta fue la política que se siguió especialmente con los grupos afectados por la construcción de los ejes viales y que tenían menores ingresos. (+)

Se nota pues cierta ruptura con la política habitacional que siguió el D.D.F. en el sexenio de Echeverría: disminuye significativamente la construcción de vivienda popular. A la vez se observa cierta continuidad en cuanto que se avanza en la planificación e integración a nivel nacional, es decir, se da una mejor coordinación con los demás organismos para la producción de vivienda en el D.F.

1.2.3.2. Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Esta política no aparece en estos sexenios, pues ya desde el periodo cardenista habían surgido los primeros programas de regularización del D.D.F., que se hacían a través de la Oficina de Cooperación. (++)

Es con Echeverría cuando esta política comienza a aplicarse a escala masiva. Recordemos que en estos años abundan las invasiones de tierras y, ante la demanda de servicios urbanos y la insuficiencia de ingresos en el sector público, se recurrió a la regularización de la tierra. A los efectos de aplicar una po-

(+) Cfr. R. Villarreal Diana op.cit.

(++) Cfr. Perló Cohen Manuel Estado, Vivienda y Estructura Urbana en el Cardenismo pág. 72 (obra ya citada anteriormente).

lítica de regularización de la tenencia de la tierra, adaptada a las nuevas exigencias de la ciudad, se crearon nuevos organismos: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO), Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra --- (CORETT), Fideicomiso para el Desarrollo Urbano del D.F. (FIDEURBE) la Procuraduría de Colonias Populares del D.F. y la D.C.H.P.

De todos estos organismos, son FIDEURBE y CORETT quienes participan más de lleno en esta tarea dentro del D.F.

FIDEURBE es un Fideicomiso creado por acuerdo presidencial el 31 de marzo de 1973 y tenía como objetivo: "integrar al desarrollo urbano de la ciudad de México los asentamientos humanos no controlados, conformados irregularmente, las zonas ejidales o comunales susceptibles de integración urbana y las áreas decadentes sujetas a regeneración, rehabilitación o remodelación urbana"

Un año después se crea CORETT como Comité y posteriormente como Comisión Nacional, cuyo órgano superior es el Consejo de Administración de CORETT. Este organismo, según el Diario Oficial del 8 de noviembre de 1974, tenía como objetivos el regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos irregulares que se hubieran establecido en tierra ejidales o comunales.⁽⁺⁾

Intentando un balance general de esta política durante la regencia de Octavio Senties podemos afirmar que se constató una confusión en los programas de regularización entre los diversos organismos que participaron en esta tarea y se avanzó poco. El Centro Operacional de Vivienda (Copevi) señala que para 1976 el 50% de la población vivía en colonias populares en el D.F. y el 64% del área urbanizada de la ciudad se encontraba en situación de irregularidad en la tenencia de la tierra.⁽⁺⁺⁾ En 1975 la Pro-

(+) CORETT depende de la S.R.A. y su actividad es mucho más amplia que la mera regularización. Tiene otros objetivos como: programar la disponibilidad de espacios libres en áreas contiguas ya regularizadas, suscribir las escrituras públicas y títulos de propiedad, promover la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos, etc.

(++) Cfr. Copevi Las Políticas Habitacionales del Estado Mexicano México, 1977.

curaduría de colonias populares del D.D.F. informaba que de las 541 colonias populares del D.F., sólo 108 habían sido regularizadas.

Para el período de López Portillo se intenta acabar con las confusiones que se daban entre los organismos creados para la regularización; y en este sentido se forma CODEUR, como organismo dotado de amplias atribuciones en lo que toca a problemas urbanos de vivienda y tenencia de la tierra. Desaparece FIDEURBE, al igual que la Procuraduría de Colonias Populares. El D.D.F., además de CODEUR, crea otro organismo para la regularización de la tierra: primero es la Dirección para la Regularización de la Tierra (D.R.T.) y después es la Dirección de Áreas y Recursos Territoriales (D.A.R.T.). De esta manera tenemos que en este sexenio fueron D.A.R.T., CORETT y CODEUR quienes mayormente participaron en la regularización de la tierra.

Esta política nos muestra también cierta ruptura y continuidad entre los dos sexenios. Por un lado se observa que Echeverría comienza con una aplicación masiva de la política de regularización y López Portillo la continúa y la acelera. La ruptura la ubicamos en esta aceleración y en la forma en que se aplicó la regularización.

Ante la situación que dejó la administración de Echeverría en el D.F., una política clara a favor del capital tendería a acelerar la regularización de la tierra, para así dinamizar la lógica de la urbanización capitalista, donde cada grupo o clase social se apropia del espacio urbano según su capacidad económica. Esto podrá comprenderse mejor si analizamos los efectos de esta política.

De una manera general podemos decir que sus efectos económicos y políticos son los siguientes: incorpora la vivienda o predio regularizado al mercado capitalista del suelo, acelera el proceso de segregación urbana y permite el control sobre los habitantes de los asentamientos irregulares.

Castells abunda sobre este tema, refiriéndose al caso de México: "Así pues, el proceso consiste en lo siguiente; la invasión irregular crea una primera urbanización, reclama transpor--

tes y servicios, y permite el paso del estatuto jurídico de la tierra a tierra comercializable. Una vez obtenida la regularización, el juego de mercado permite la transferencia de esta tierra valorizada por el esfuerzo de los colonos a nuevos asentamientos de clase media mucho más rentable para los fraccionadores..."⁽⁺⁾ Mientras tanto los colonos que estaban en esas zonas deberán recomenzar nuevamente asentándose en lugares menos codiciados.

Dentro de los efectos políticos, el Estado pretende mediatizar, controlar o destruir a los movimientos y organizaciones de colonos que intentan ser independientes.

También se constatan efectos ideológicos en esta política de regularización, que es presentada como una política social -- que refuerza la ideología burguesa de la propiedad privada del suelo y el derecho de los propietarios a apropiarse de una parte de la renta del suelo.

1.2.3.3. Vialidad y Transporte.

El objetivo que perseguimos en este apartado es únicamente una interpretación general en torno a las medidas que ha adoptado el D.D.F. en materia de vialidad y transporte en los dos últimos sexenios. Es por ésto que solamente enunciaremos dichas medidas y, en seguida, haremos una reflexión sobre las mismas.

Durante los dos sexenios que nos ocupan se dieron importantes cambios y avances en las obras de vialidad y transporte, sobretudo en el período de López Portillo. Cuando la regencia de la ciudad de México fue ocupada por Octavio Senties se interrumpieron las obras del "Metro" y sólo se construyeron algunas vías importantes, entre las cuales destaca el circuito interior.

Cuando Hank González llegó a la jefatura del D.D.F. se realizan importantes obras viales y se avanza significativamente en materia de transporte colectivo; además de que se dan pasos más firmes en cuanto a su planificación. En este contexto aparece el Plan Rector de Vialidad y Transporte, como parte integrante del Plan Director de Desarrollo Urbano del D.F.

(+) Cfr. Castells Manuel Crisis Urbana y Cambio Social 2a. Ed. Siglo XXI. México, 1981 pág. 138.

El transporte urbano y la infraestructura vial sobre la que se desenvuelve, tienen como fin el integrar y enlazar las diferentes actividades de la ciudad: centros de negocios, fuentes de trabajo, lugares de vivienda, centros de recreación, etc. además de una vinculación de la ciudad con el resto del país.

En los países subdesarrollados se hace más difícil esta integración, ya que se da un crecimiento urbano y demográfico acelerado, una planificación tardía y se padece una escasez de recursos para financiar las obras que se requieren. La irrupción del automóvil y la falta de planeación para lograr un eficaz sistema de transporte colectivo dentro de planes de desarrollo urbano que contemplen los diferentes aspectos del crecimiento de la ciudad, han sido factores decisivos del deficiente transporte urbano de la ciudad de México.⁽⁺⁾

Diversas obras se han realizado a fin de hacer frente a este problema. Ya hemos mencionado que en el sexenio de Echeverría se construyó el circuito interior, pero un programa de mayor envergadura se llevó a cabo en el siguiente sexenio. Para 1979 se programó la construcción de 34 ejes viales, con una extensión total de 500 Km., se planeó también la terminación de obras inconclusas como el Anillo Periférico y el Circuito Interior; además de la reanudación de las obras del "Metro". En cuanto a los ejes viales, en 1979 se habían terminado 15 con un total de 134 Km. y atravesaban a la ciudad de norte a sur y de oriente a poniente. Esto incluyó la afectación de 1,834 predios, 7,166 viviendas y 7,678 familias. Para 1980 se concluyeron otros 97.5 Km. de ejes viales.

El D.D.F. se planteaba como objetivo principal de los ejes viales el mejorar el transporte colectivo y, en este sentido se pusieron carriles exclusivos para autobuses. El Plan Rector de Vialidad y Transporte incluía: planes para avanzar en el Sistema

(+) González Salazar Gloria El Distrito Federal: Algunos Problemas... op.cit. pág. 81-118. En este texto pueden consultarse cifras más concretas en torno al problema del transporte urbano en el D.F.

de Transporte Colectivo "Metro", obras viales y transporte de superficie.

Para 1982 se constata que los programas de ejes viales y del "Metro" se cumplieron en su mayor parte: se construyeron 230 Km. de ejes viales y el "Metro" funcionaba ya con 7 líneas, aún cuando algunas no quedaron completamente terminadas. Por otro lado, el Periférico y el Circuito Interior siguieron inconclusos.

Otro hecho que no debemos dejar de mencionar es la municipalización del transporte urbano del D.F., medida tomada el 25 de septiembre de 1981.⁽⁺⁾ Este hecho pone al Estado en mejores condiciones para la planificación, ya que todo el transporte urbano, excepto taxis y peseros, están en sus manos.

Quizá sea necesario hacer una reflexión en torno a las consecuencias de la municipalización del transporte: simplemente -- queremos señalar los grandes gastos que ha tenido que hacer el D.D.F. para prestar este servicio. Ya durante el sexenio de López Portillo se observaba que el "Metro" constituía la inversión más costosa y la mayormente subsidiada; pero quizá no sea tan conocido el porcentaje que absorbe el Autotransporte Urbano de Pasajeros Ruta 100 en el sexenio de Miguel De la Madrid. Para el Presupuesto de Egresos del D.D.F. de 1985, el renglón de Transportes Urbanos absorbe el 38.57% del gasto total del D.D.F. y, dentro de este renglón es la Ruta 100 la que absorbe la mayor cantidad. Tiene asignados \$ 68,002 millones de pesos, de los cuales el 86.5% proviene de subsidios del gobierno federal.⁽⁺⁺⁾

Con todo esto queremos dejar claro que no se trata sólo de una medida que pone al Estado en mejores condiciones para solucionar el problema del transporte urbano, sino que también lo pone en una situación desventajosa por las altas erogaciones que representa.

(+) Para un análisis más detallado de esta cuestión puede consultarse: Ibarra Valentín "El origen de las necesidades del transporte de mano de obra y las funciones del transporte urbano de personas" en: Revista Iztapalapa #9 Universidad Autónoma Metropolitana. Junio-Diciembre 1983. México. pág. 58-71.

(++) Cfr. Proyecto de Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal 1985 pág. XXXVII-XXXVIII.

Para la interpretación global de este conjunto de medidas tomadas en materia de vialidad y transporte, la hipótesis que manejamos consiste en afirmar que representan una modernización -- del espacio urbano, lo refuncionalizan para la reproducción del capital y se favorece la agilización en la circulación de mercancías y de la propia fuerza de trabajo.⁽⁺⁾

En este sentido tenemos que los ejes viales, por ejemplo, - tuvieron los siguientes efectos: ciertamente se favoreció la circulación de mercancías y de la fuerza de trabajo, pero también - se favoreció al capital inmobiliario y se dió una revalorización del suelo; cambió la fiscnomía de la ciudad, pero también trajo consigo alteraciones en la vida de muchos habitantes y la desintegración de barrios y colonias. Los ejes trazados en la parte norte de la ciudad comunican varias zonas habitacionales con la zona industrial y, de esta manera se favoreció el desplazamiento de la fuerza de trabajo a su lugar de labores.

Las zonas por donde atraviesan los ejes viales aumentaron - su valor y cambiaron los usos del suelo, intensificándose el uso comercial. Esta revalorización del suelo acelera la segregación urbana, es decir, propicia el que los sectores más altos de la - sociedad se apropien de estos terrenos revalorizados, mientras - que las personas de menores ingresos son desplazados hacia lugares más periféricos.

El D.D.F. pudo llevar a cabo la construcción de estos ejes viales sin que se presentaran grandes obstáculos que la impidieran. Esto se explica en gran parte por ciertos factores de la conjuntura nacional que crearon un ambiente favorable: se vivía el auge petrolero y el movimiento urbano popular experimentaba cierto reflujo.

Concluamos diciendo que las políticas en vialidad y transporte corroboran la hipótesis de que una política más clara a favor del capital se dió en el sexenio de López Portillo. Incluso las obras del "Metro" hay que verlas principalmente como un subsidio al capital en cuanto que el Estado colabora en la reproducción de la fuerza de trabajo, ofreciendo transporte urbano barato; ya que supuestamente ésto debía ser incluido en en salario.

(+) Cfr. Reza Calderón op.cit.

1.2.3.4. Planificación Urbana.

La planificación urbana constituye uno de los ejes fundamentales de la participación del Estado en materia urbana. Si bien podemos decir que la actividad del Estado en este renglón siempre se ha orientado, de alguna manera, a regular el crecimiento urbano, habría que distinguir una etapa de planificación propiamente dicha. Lo que queremos señalar es que el Estado ha venido aplicando medidas tendientes a resolver los problemas urbanos: - pero, en un momento determinado, cuando éstos se agudizan, se emprende una planeación más explícita y global.

En el transcurso de los dos sexenios que estamos analizando el Estado mexicano entra en esta etapa de planificación. Durante el período de Echeverría se ponen las bases legales y el marco jurídico general que posibilitan la acción planificadora del Estado en materia urbana. La proliferación de leyes y planes urbanos se da en el siguiente sexenio.

Hemos mencionado que durante el período de 1970 a 1976 se aprobó el marco jurídico que justifica la acción del Estado en la planeación urbana. Por un lado destacan las reformas constitucionales que posibilitan al Estado para legislar en materia de asentamientos humanos⁽⁺⁾ y, por otro lado, al final del sexenio es aprobada la Ley General de Asentamientos Humanos.

Esta Ley, aprobada el 20 de mayo de 1976, "se limita a establecer en forma más precisa los principios contenidos en la Constitución de México de 1917, afirmando la prioridad de la Nación con respecto a los intereses privados en lo referente a la propiedad y uso de la tierra"⁽⁺⁺⁾ Pero cabe señalar que a nivel formal y legal sí proporciona un marco jurídico que hace institucionalmente posible una reforma urbana de gran alcance.

Acerca de la Ley de Asentamientos Humanos, Juan M. Ramírez -

(+) Se reformó el párrafo tercero del artículo 27, se adicionó la fracción XXIX-C al artículo 73 y se hizo lo mismo con las fracciones IV y V del artículo 115.

(++) Cfr. Castells Manuel "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado Mexicano" en: Revista Mexicana de Sociología Núm. 4. 1976. UNAM. México. pág. 1185.

nos dice lo siguiente:

"La ley de asentamientos humanos significa el primer y más importante intento en la historia del país -- por plantear global y simultáneamente los aspectos físicos o espaciales de los asentamientos humanos a nivel nacional, regional y urbano o local. Por ello la ley de asentamientos humanos constituye un documento clave para el análisis de las políticas urbanas del estado mexicano"(+)

A partir de ella se han generado una serie de planes, leyes y programas que configuran el marco jurídico, político y administrativo de la problemática urbana.

Los efectos más notorios y palpables de esta nueva ley fueron: la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano; y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, planes estatales y municipales y el Plan Director para el Desarrollo Urbano del D.F.

Por lo que toca al D.F., ya anteriormente se había aprobado su ley de desarrollo urbano (1975), la cual formulaba la creación de los diversos planes que se requieren para el ordenamiento del desarrollo urbano y establece las normas conforme a las cuales debe actuar el D.F. para determinar los usos, destinos, reservas de tierras, bosques y aguas.

Para la planificación en el D.F. se establece que en primer término está el Plan Director para el Desarrollo Urbano que dicta las normas más específicas relativas a ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del D.F. y a la organización de sus espacios urbanos. Este plan determinará las políticas a seguir en esta materia.(++)

Este plan consta de un plan general, planes parciales y un sistema a seguir para evaluar el plan general y los parciales.

Para el 15 de abril de 1981 se presenta el Plan Global de

(+) Cfr. Ramírez Saiz Juan M. Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos Cuadernos de Investigación Social #8 del Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM México, 1983. pág. 21

(++) Cfr. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1982.

Desarrollo (PGD) a nivel nacional como un resumen y compilación de planes y programas sectoriales.

Juan Manuel Ramírez, acerca de la Ley General de Asentamientos Humanos, concluye diciendo: "La ley de asentamientos humanos constituye en materia de legislación urbana un tibio intento de regular y racionalizar los problemas urbanos; dista mucho de lo que podría ser una ley de reforma urbana y conforma, en definitiva, una disposición reformista, burguesa y clasista"⁽⁺⁾

En torno a la actividad planificadora del Estado podemos hacer los siguientes señalamientos:

a) En cuanto a la Ley General de Asentamientos Humanos:

-No hace aportaciones sustancialmente novedosas, se limita a precisar más el contenido de la Constitución; por ejemplo, en la fracción III del artículo primero, al definir los objetivos de dicha Ley afirma: "Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destino de áreas y predios".

-Proporciona un marco jurídico a medidas que ya se venían aplicando con anterioridad. Ejemplo de esto es la fracción XI del artículo tercero que versa: "promoción de obras para que todos los habitantes tengan una vivienda digna"

-En cierta forma esta Ley tiene como objeto prevenir algunos efectos negativos de las medidas ya adoptadas. En las fracciones VI y VII del artículo tercero se promueve "el fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos negativos y grave deterioro" Esto parece prevenir la desmedida expansión del área urbana del D.F. y otras ciudades, expansión que había sido promovida en buena parte por las invasiones y en cierta forma por CORETT en cuanto que se encargaba de legalizar dichas invasiones.

b) Sobre las diferentes leyes y planes urbanos que hemos mencionado, se observa cierta secuencia que va desde la Constitución

(+) Cfr. Ramírez Saiz J. Manuel op.cit. pág. 51

Cuando Juan Manuel Ramírez analiza esta ley no se limita a ella sino que la analiza conjuntamente con sus efectos, entre los cuales tenemos los diversos planes y leyes urbanos; por lo tanto su conclusión vale para los planes y leyes del D.F.

hasta los planes locales o parciales de desarrollo urbano, rasan do por la Ley de Asentamientos Humanos y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

-Esta secuencia mantiene los puntos vagos, ambiguos o contradictorios que vienen desde la Constitución. Se trata de una ambivalencia política que favorece a los grupos dominantes, el marco legal permite acciones muy progresistas, pero no las exige al no concretizarlas.

-En el proceso de planificación se incrementa la participación a nivel formal de parte de los sectores populares. Por ejemplo, en el D.F., la Ley de Desarrollo Urbano establece que los planes parciales surgen de anteproyectos presentados por el Delegado, Juntas de Vecinos u otros organismos. De la misma manera, la Ley Orgánica del D.D.F. de 1979 establece canales específicos para la "participación popular", incluso en materia legislativa: para ello se cuenta con la Iniciativa Popular. "El principio de la participación popular en la definición y aplicación de planes urbanos es mantenido reiteradamente por la ley de asentamientos humanos y por los diversos planes y programas que le han seguido ... el impulso formal a dicha participación y la mediatización real de cualquier intento de hacerla efectiva en forma independiente sigue siendo la norma en este terreno."(+)

Acerca del cumplimiento de los planes y proyectos urbanos en el D.F., podemos advertir que, aún cuando no se ejecutaron -- tal y como se tenían programados, sí se dió una relativa funcionalidad: sin embargo ésta se vió en gran parte nulificada por la reducción del presupuesto para el final del sexenio (1982).

(+) Ramírez Saiz J. Manuel op.cit. pág. 15

1.3 El Proceso de Segregación Urbana en el D.F.

En este apartado trataremos la segregación de clase que establece el proceso de urbanización capitalista y la observaremos en el caso concreto de la ZMCM e indicaremos la manera en que el Estado la favorece e impulsa.

Si aceptamos que la lucha de clases se presenta en todos los aspectos sociales, hemos de afirmar que también se expresa en el proceso de urbanización y en la lucha por el espacio urbano. Las clases sociales en el capitalismo establecen relaciones específicas en la ocupación del suelo urbano.

De una manera general se puede decir que las clases dominantes se van apropiando de los espacios que la propia dinámica capitalista ha ubicado como sus espacios de decisión, de producción de comercialización, de habitación, etc. El proceso de urbanización establece una segregación de clase que provoca que los grupos monopolistas tiendan a la apropiación de los lugares de concentración de los medios de concepción, de difusión de la información, de los medios de comunicación y de los espacios ecológicos más favorables.⁽⁺⁾ Esta ocupación del espacio utiliza como mecanismo de selección la renta de la tierra y con ello quedan desplazadas las clases populares de esos espacios. Diversos factores influyen en la renta diferencial de los predios o viviendas y -- las obras públicas del Estado juegan un papel muy importante.

En la ciudad de México este proceso se manifiesta en la gran separación que existe entre las zonas que tienden a ser ocupadas por las clases dominantes y las grandes zonas de habitación popular. La zona centro y la suroeste son ejemplos claros de la progresiva apropiación por parte de los sectores altos de la sociedad. Por otro lado, tenemos la zona norte y oriente de la ciudad como ejemplos evidentes de ocupación popular.

El proceso de cambio en los usos del suelo y su dinámica nos permiten observar la forma en que se da la lucha por el espacio

(+) Lojkin Jean El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana Siglo XXI. México, 1987. pág. 318-319.

urbano. En la zona norte encontramos una mayor estabilidad en la ocupación y usos del suelo. Esta zona fue el área privilegiada para la ubicación del capital industrial a partir de la década de los 50's, ayudado de una política estatal que le dió grandes estímulos. En torno a esta planta industrial se desarrollan actividades que también emplean un numeroso contingente de obreros en la producción, comercio, transporte y otros servicios. Esta concentración de trabajadores hizo indispensable la ocupación de las zonas aledañas para resolver la creciente necesidad de vivienda para los trabajadores.

Esta dinámica del uso del suelo se manifiesta como una necesidad del aparato productivo y es un proceso de ocupación popular que no encuentra oponente ni a corto ni a mediano plazo. Sin negar los problemas a que se han enfrentado los colonos de la zona norte, consideramos que esa área de habitación popular no tiende a cambiar de uso, es decir, no existe una lucha de clase frontal por este espacio urbano.

Lo que más nos interesa son las características que sobre el uso del suelo presenta la zona suroeste, que incluye fundamentalmente las Delegaciones: Alvaro Obregón, Contreras, Coyoacán y Tlalpan. Aquí la dinámica en el cambio de uso del suelo es mucho más frecuente y acelerada. De un uso agrícola predominante, pasa a un uso habitacional, ya sea popular o de lujo; en ocasiones el espacio es ocupado primeramente por los sectores populares y, posteriormente, se convierte en un lugar de habitaciones de lujo. Además del uso habitacional, también tiende a incrementarse el uso comercial, turístico, administrativo, educativo, etc. Esta tendencia, que se ha acelerado en los últimos años, se manifiesta en una mayor rentabilidad de sus predios que atrae el interés por la ganancia.

Como casos de espacios que pasan a uso habitacional popular tenemos el surgimiento de las colonias: Ajusco, Miguel Hidalgo, Santo Domingo, etc. Se da un proceso en el cual se practica la compraventa a ejidatarios o comuneros y la invasión pacífica o

violenta de terrenos y aparecen grandes asentamientos humanos.⁽⁺⁾

También se dan cambios de uso agrícola del suelo a uso residencial de lujo: San Jerónimo, Fuentes del Pedregal, Camino al Desierto de los Leones, predios en las faldas del Ajusco, etc. En algunos lugares se da un cambio paulatino de zonas populares a zonas habitacionales de lujo: Olivar de los Padres, Santa Ursula Xitla, etc.

En cuanto al cambio de uso del suelo a otras actividades importantes, encontramos en esta zona grandes almacenes de lujo como es el caso de Perisur; en turismo destaca Reino Aventura y el Parque del Ajusco: centros deportivos y clubes: Terranova, Club de Golf y Moyers; y en comunicaciones: Televisa y Canal 13.

Todo esto es favorecido por la construcción privilegiada durante años de vías y avenidas para comunicar la zona con los centros de producción y decisión; tal es el caso del Periférico, la carretera Ticocho-Ajusco, etc.

El uso industrial es muy reducido y se limita generalmente a industrias poco contaminantes: refresqueras, textiles, papeleras y turísticas.

Ahora puede entenderse porqué en la zona suroeste existe -- una lucha muy aguda por el espacio urbano. A la tendencia dominante expresada en la dinámica capitalista del uso del suelo, -- que le permite a la burguesía avanzar en la apropiación de gran parte del área como uso exclusivo, se le opone una contratendencia, también de cierta intensidad, que por la crisis y la necesidad de un lugar dónde vivir, permite a amplias masas obreras, -- empleadas o subempleadas, y grupos marginados, asentarse en estos terrenos; se sostienen por varios años y retienen la tendencia principal.

(+) Para observar cómo se da la transformación de zonas ejidales a zonas urbano populares, puede consultarse: Lugo Medina Ma. Luisa y Fernando Bejarano González La Acción del Estado, el Capital y la Formación de las colonias populares, en la -- transformación urbana de las tierras ejidales en las delegaciones Magdalena Contreras y Tlalpan Tesis de licenciatura en sociología. Universidad Iberoamericana. México, 1981.

Otra diferencia importante entre las 2 grandes zonas que hemos mencionado se refiere al entorno ecológico de las mismas. En la suroeste, si bien hay muchas áreas de barrancos, pedregales, minadas y muy costosas de urbanizar, existe una ecología y un clima mucho más favorable que en la zona norte, donde debe soportarse la contaminación de la zona industrial y la falta de áreas verdes.

Si nos fijamos en la composición de clase, observamos que la zona norte es mayoritariamente obrera; en cambio en el suroeste existe una minoría de obreros industriales y una parte significativa de burguesía y pequeña burguesía. Lo importante de esto es destacar que en la zona norte la composición de clase es prácticamente estable, mientras que en la suroeste es cambiante, -- tiende a aumentar el porcentaje de los sectores medios y altos de la sociedad.

Ahora bien, estas dos zonas con características distintas, son objeto de políticas urbanas diferentes; en ocasiones se trata de las mismas políticas que se aplican de manera diferente.

Tomemos como ejemplo el caso de la política de regularización de la tenencia de la tierra y el control del suelo. Ante el problema de las invasiones de tierra y la ocupación ilegal de terrenos se hacía necesaria su regularización. Para incorporar estos predios al mercado del suelo urbano y para que el colono se convierta en sujeto de crédito, se emprende la política de regularización. Sin dejar de cumplir con su objetivo, su aplicación concreta es distinta y conlleva resultados diferentes: puede favorecer o no la permanencia en la composición de clase. Por ejemplo: en la zona norte se regularizan una gran cantidad de terrenos sin afectar en lo fundamental la dinámica del uso del suelo y de la composición de clase; en cambio la política de regularización en las colonias del suroeste introduce cambios en la composición de clase, ya que oportunamente viene acompañada de políticas de urbanización acelerada.

Del mismo modo en lo referente a la urbanización e introducción de servicios se expresa con claridad la política estatal di

ferenciada. En la zona norte la inversión en infraestructura urbana está dirigida fundamentalmente a la industria; las colonias populares están en pésimas condiciones y su urbanización implica grandes sacrificios para los colonos. En cambio, en varias colonias populares del sur, principalmente las colindantes con fraccionamientos de lujo, su urbanización es impulsada abiertamente por el Estado (sin menospreciar la lucha de los colonos); el Estado es quien alinea las calles, las pavimenta, instala el alumbrado público y los demás servicios. Esta urbanización con criterio de clase (segregación de clase) eleva la rentabilidad de los terrenos y acelera el proceso de segregación urbana.

Esta política de urbanización acelerada trae consigo una política fiscal más dura para esas colonias, que provoca el desarrollo pacífico o violento de miles de colonos al no poder soportar los costos de la urbanización: impuesto predial, cuota por la introducción de servicios públicos, etc.

Cuando ha sido necesario, el Estado ha utilizado una política represiva de desalojos masivos en la zona suroeste so pretexto de defender la planificación urbana y la ecología. Lo que hace realmente es defender y apoyar la tendencia de la dinámica capitalista y obstaculizar la contratendencia popular en la lucha por este espacio.

La conflictividad que se vive en la zona suroeste ha exigido por parte del Estado un mayor control sobre la base social. - Esto se ha hecho mediante los órganos de colaboración ciudadana y por una mayor penetración del Partido Oficial en la vida cotidiana del pueblo a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

1.4 El D.D.F. y las Delegaciones.

Por lo analizado en los apartados anteriores hemos podido captar la importancia que han adquirido las Delegaciones territorialmente y, además hemos estudiado las políticas urbanas del gobierno del Distrito Federal. Toca ahora ubicar la importancia de las Delegaciones como entidades político-administrativas. A fin de lograr este objetivo, primeramente aclararemos el sentido en que vamos a utilizar algunos términos o conceptos, después daremos una visión general sobre las características de la administración pública del D.F. y dentro de ella ubicaremos a las Delegaciones, para que finalmente terminemos este capítulo detallando cuáles son las funciones que han desempeñado las Delegaciones.

Dentro de la administración pública encontramos diversos órganos o aparatos de gobierno, pero no todos desempeñan las mismas funciones, ni tienen la misma importancia. Creemos que la importancia se reconoce en la cantidad y el tipo de funciones que realizan. A la Delegación la hemos calificado como una entidad político-administrativa y ésto nos lleva a esclarecer la relación entre administración y política.

En primer lugar habría que señalar que toda función administrativa tiene un contenido político y por lo tanto hay que verla como un componente de una política general. A su vez toda política implica funciones administrativas. Con esto queremos dejar clara la interdependencia y la imposibilidad de funciones administrativas neutras o al margen de un contenido político.

Aún cuando se da una mutua explicación creemos que sí puede hacerse una diferenciación formal con fines analíticos. Las funciones administrativas las situamos más cerca del nivel operativo o como base-infraestructura para la aplicación de ciertas políticas.

Por la interdependencia que se da entre administración y política creemos que no existen órganos de gobierno puramente administrativos o puramente políticos, pero sí puede ser que algunos desempeñen primordialmente funciones de uno u otro tipo.

1.4.1. La Administración Pública del D.F.

"El órgano de gobierno creado para el D.F. por la ley orgánica respectiva, expedida por el Congreso de la Unión con fecha del 31 de diciembre de 1928, recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal"⁽⁺⁾

Nos interesa de manera especial la estructura orgánica de este órgano de gobierno y sus principales funciones. Es en la Ley Orgánica del D.D.F. donde se describe su estructura orgánica y las funciones que le competen. Hasta antes de 1970 podemos distinguir básicamente 2 leyes orgánicas: la de 1928 y la de 1941.

Con el crecimiento acelerado de la Ciudad de México a partir de las últimas 4 décadas, la problemática urbana del D.F. adquiriría una amplitud sin paralelos, las contradicciones se tornaban más agudas, los movimientos urbanos eran cada vez más frecuentes, especialmente al finalizar la década de los 60's; éstos y otros factores hacen que las autoridades del D.F. se planteen como necesaria una reorganización de la administración pública. Es así que en 1970 fue promulgada una nueva Ley Orgánica del D.D.F.

Esta ley representa un avance en cuanto a la técnica de la administración gubernamental en el D.F., ya que se le dió una mayor funcionalidad y una mejor adecuación a las necesidades de la Ciudad de México. Un ejemplo de esto fue la desconcentración de funciones hacia las Delegaciones, funciones que hasta la fecha (1970) habían permanecido depositadas en los órganos centrales del gobierno ciudadano. Aunque en diciembre de 1971, en diciembre de 1972 y en octubre de 1976, dicha ley sufre algunas modificaciones (reformas o adiciones), no es sino hasta 1978 cuando la Ley Orgánica del D.D.F. es modificada más ampliamente, proporcionando un marco jurídico para una organización, funcionamiento y conducción de la administración del D.F. más eficaz en términos de un mayor control a través del reforzamiento de la estructura

(+) Codificaciones de las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya aplicación corresponde al D.D.F. D.D.F. México, 1943
Talleres Acción. Pág. 32.

de poder.

La estructura orgánica del D.D.F. y sus funciones serán caracterizadas de acuerdo a la última Ley Orgánica mencionada.

Se trata de una estructura vertical que centraliza las decisiones importantes en manos de una persona, el Jefe del DDF, que es designado por el Presidente de la República. Así se deciden -- las políticas generales que han de ser aplicadas por los órganos centrales y desconcentrados. Resulta difícil hablar de una autonomía real en éstos órganos en cuanto que el Jefe del DDF tiene todas las facultades para corregir o nulificar los programas que a su juicio no sean convenientes. Podemos decir que los órganos desconcentrados que integran la administración pública centralizada del DDF es muy relativa y en muchos casos se reduce a la -- forma concreta de poner en marcha las políticas generales aceptadas por el Jefe del DDF.

Es por esta razón que se dice que los diversos organismos -- que conforman esta estructura orgánica tienen funciones primordialmente administrativas, aunque hay que señalar que tienen facultades para proponer ciertos programas o políticas generales. Lo que sucede es que siempre estarán supeditadas o que dictamine el Regente de la Ciudad de México.

Las características que hemos señalado acerca de la estructura orgánica del DDF pueden observarse en las dos leyes orgánicas (1970 y 1978); las diferencias entre una y otra no parecen ser substanciales. (Véanse los organigramas de la página siguiente).

Una diferencia notable se localiza en lo que se refiere a -- la participación ciudadana. Para 1970 se dice que en cada Delegación se formará una Junta de Vecinos y su representante participará en el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.⁽⁺⁾ En 1978 se postula que la Junta de Vecinos estará formada por los residentes de las Asociaciones de Residentes y éstas a su vez por -- los presidentes de los comités de manzanas.⁽⁺⁺⁾ Además de que en esta

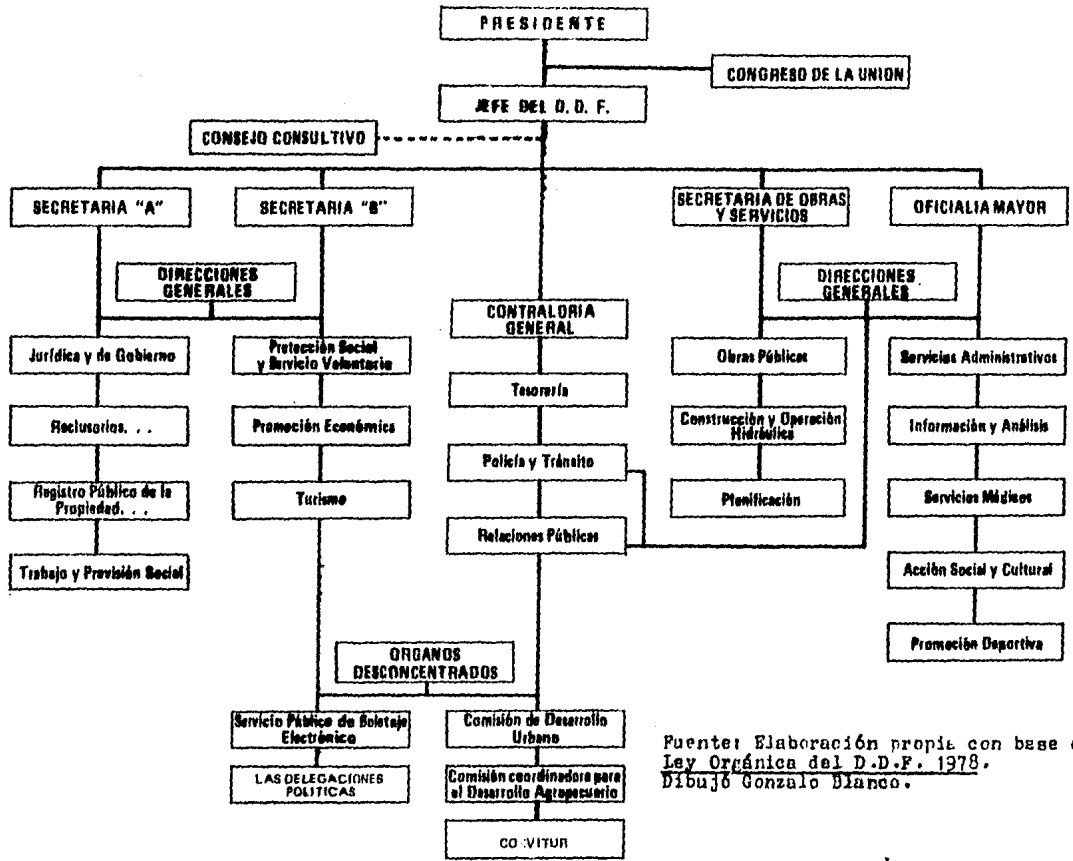
(+) Cfr. Ley Orgánica del D.D.F. 1970 capítulo III.

(++) Cfr. Ley Orgánica del D.D.F. 1978 capítulo IV.

ADMINISTRACION PUBLICA DEL D. F.

(Ley Orgánica de 1978)

56



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del D.D.F. 1978.
 Dibujo Gonzalo Bianco.

última ley se habla de la Iniciativa Popular como un canal para la participación política de los ciudadanos. Con estas nuevas modalidades, se observa una mayor penetración del Estado en la sociedad civil, se trata de espacios y mecanismos que permiten un mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad civil. Creemos que pueden ser utilizados por las organizaciones urbano populares, pero no tienen futuro en sí mismos; representan utilidad para el Estado en cuanto que sirven para canalizar la opinión y el descontento popular.

Ahora veamos la funciones y facultades del D.D.F. A este órgano de gobierno le compete casi la totalidad de los asuntos y funciones que se realizan en su territorio; pero tiene algunas limitantes. En lo que toca a lo legislativo depende del Congreso de la Unión, quien se encarga de acciones como la aprobación de su ley orgánica, de su presupuesto, etc. Por el Ejecutivo Federal se encuentra limitado en cuanto que es el Presidente de la República quien designa al Jefe del DDF y tiene facultades para removerlo cuando lo crea conveniente. Otras limitaciones menos importantes son las que le imponen otros organismos federales; el D.D.F. trabaja en dependencia y coordinación con ellos.

En términos generales podemos decir que al D.D.F. le corresponden todos los asuntos y funciones de su territorio y sólo se encuentra limitado por las cuestiones anotadas en el párrafo anterior. (+)

Para el desempeño de sus tareas cuenta con un vasto aparato administrativo compuesto por las Direcciones Generales y los Organos desconcentrados; dentro de estos últimos encontramos a las Delegaciones Políticas. Por lo que atañe a los órganos desconcentrados, en el Reglamento Interno del D.D.F. se nos habla de sus atribuciones genéricas: "planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del organismo administrativo a su cargo, conforme a los lineamientos que al efecto se fijan en el instrumento de creación respectivo y a las disposiciones -

(+) Una lista detallada de todas las funciones la encontramos en el artículo # 17 de la Ley Orgánica del D.D.F. 1978

del Jefe del D.D.F.⁽⁺⁾ Además, agrega que podrá proponer al Jefe del D.D.F., para su aprobación, los proyectos de programas, - presupuesto de egresos, etc.⁽⁺⁺⁾

Podemos corroborar entonces que efectivamente se trata de una estructura vertical y centralista en la que todos los deben subordinarse al Regente de la Ciudad de México, es él quien tiene todas las facultades legales para revocar cualquier decisión de los órganos centrales o desconcentrados. Dentro de esta estructura vertical, cuanto más bajo sea el lugar que ocupe un órgano, menor es su autonomía y mayor es su subordinación a las instancias superiores.

1.4.2. Las Delegaciones Políticas.

A finales de 1928, el Congreso de la Unión aprueba una reforma para modificar la Constitución en lo referente a la administración y gobierno del Distrito Federal y sus implicaciones con la estructura municipal vigente hasta entonces. Como resultado de esto nace el D.D.F. y las Delegaciones Políticas como tales; y el 31 de diciembre de 1928 se aprueba la primera Ley Orgánica del D.D.F.

Dicha ley establecía que en cada Delegación habría un Delegado y varios Subdelegados que tendrían a su cargo la administración de los servicios públicos en su territorio. No fue sino hasta el 31 de diciembre de 1941 cuando se aprueba una nueva ley orgánica que se especifica que el Delegado debía residir en la cabecera de la Delegación y vigilar los servicios públicos locales. Los subdelegados debían hacer lo mismo, pero en las poblaciones que no eran cabeceras. Además se detallan un poco más las facultades de los Delegados:

- Representar al Jefe del D.D.F. en su Delegación.
- Vigilar los servicios públicos en su Delegación e informar al Jefe del D.D.F. de las irregularidades en los mismos.

(+) Cfr. Reglamento Interior del D.D.F. 1979 Artículo 35, frac. I

(++) Cfr. op.cit. artículo 35, fracción IX.

- Velar por el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones del D.D.F.
- Presentar iniciativas sobre la forma en que deban prestarse los servicios públicos en su entidad territorial. (+)

Podemos afirmar que, durante la vigencia de esta ley (1941-1970), la función principal de la Delegación se limitaba a la vigilancia de los servicios públicos, además de que las facultades del Delegado eran las facultades de la Delegación.

El 29 de diciembre de 1970 aparece la nueva Ley Orgánica -- del D.D.F., por medio de la cual la Ciudad de México se dividía en 4 Delegaciones y se suprimían los 12 cuarteles en que estaba dividida anteriormente. Por esta razón se incrementó a 16 el número de las Delegaciones y la distinción entre Ciudad de México y Distrito Federal quedó atrás; ahora todo el D.F. está repartido en Delegaciones.

Con la Ley Orgánica de 1970 se inicia la llamada "Desconcentración Administrativa" en el D.F., que contemplaba cambios im--portantes en las Delegaciones con el fin de darles mayor funcio--nalidad en la prestación de los servicios públicos. De la siguiente manera se resumía la nueva reforma administrativa: la autori--dad central planea y dirige, la Delegación ejecuta y administra y la ciudadanía que identifica problemas y participa en sus soluciones.

Con estas modificaciones, las Delegaciones aumentan sus fun--ciones y, en consecuencia, su importancia. Las nuevas funciones y facultades crecen a través del tiempo, así lo expresaba el Presidente Luis Echeverría en su discurso del 31 de marzo de 1971:

"Estamos transformando las Delegaciones tradicionales de nuestra capital en verdaderas zonas descentraliza--das. Lo que era el viejo casco de la ciudad, lo hemos convertido en cuatro nuevas Delegaciones, de tal modo que el D.F. ha venido a ser ya, en su base legal, y --poco a poco, por medios de la reforma administrativa, muy pronto esta capital estará formada por 16 ciudades que tengan cada una como centro de acción un gran edificio administrativo, a cuyo frente estará un verdade--ro Delegado, que será la segunda autoridad después --

(+) Cfr. Ley Orgánica del D.D.F. 1941 artículo 79.

del Jefe del D.D.F. en cada una de las ciudades. Estará en derredor suyo un Consejo de Vecinos... El Delegado, en cada una de estas circunscripciones, -- tendrá facultades para vigilar el buen funcionamiento de escuelas, hospitales y mercados..."(+)

Cabe aclarar que el proceso de desconcentración tiene un -- claro límite impuesto por la autoridad central y, en este sentido difícilmente puede hablarse de descentralización,

Otro paso importante en la Desconcentración Administrativa se dió a partir de la Ley Orgánica de 1978, con su respectivo Reglamento Interior, en el que se definió más claramente el carácter político de la Delegación. Anteriormente se le calificaba -- como una Unidad Administrativa y de Gobierno, ahora se le sitúa como un órgano desconcentrado dentro de la administración pública centralizada.

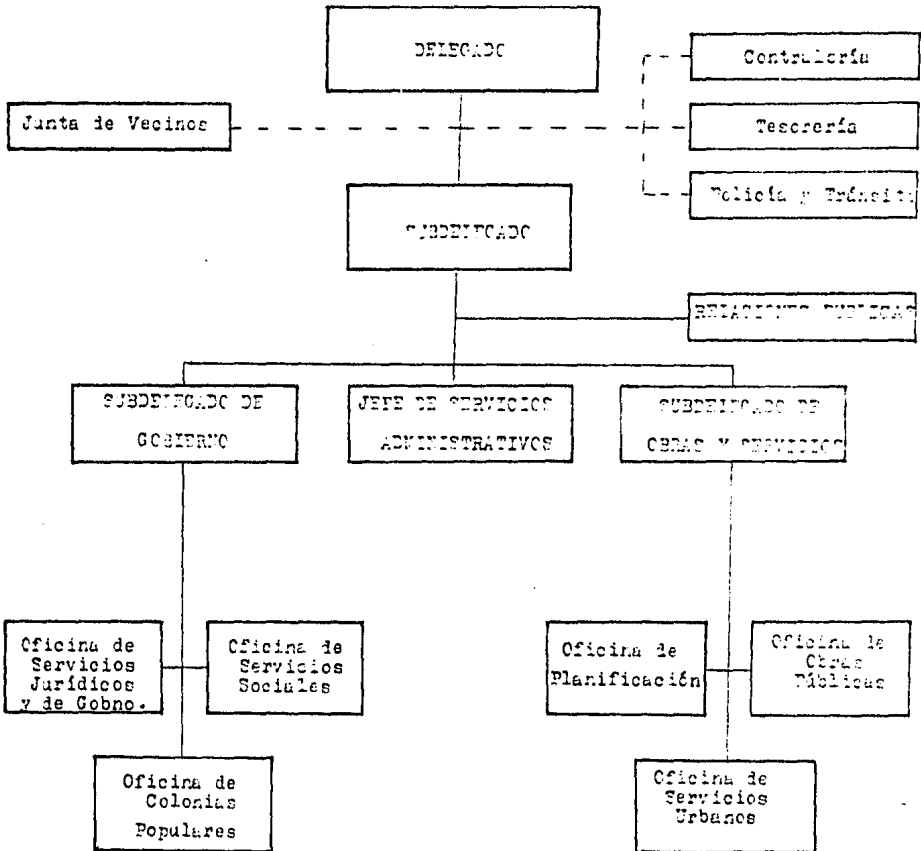
Si aumentaron significativamente las funciones y atribuciones de las Delegaciones, ello requería de un aparato más complejo. Para el desempeño de las funciones que le otorgan, la Delegación requiere de una organización interna, de una estructura orgánica.

La estructura orgánica de las Delegaciones ha venido evolucionando de acuerdo a la cantidad y tipo de funciones que le son asignadas. De 1970 a 1978, período en que se desconcentra el ma yor número de funciones que ahora tienen las Delegaciones, la es tructura orgánica de las mismas es muy cambiante y poco uniforme. (Para una idea general puede verse el organigrama de la siguiente página).

Pese a las variaciones, generalmente podemos encontrar 8 -- "oficinas" organizadas de diferente forma en cada una de las Delegaciones: oficina de gobierno, Jurídica y Laboral, de Servicios Sociales Culturales y Deportivos, de Colonias Populares, de Administración, de Obras y Planificación, de Recaudación y de Policía y Tránsito.

(+) Cfr. Periódico Excelsior 10. de Abril de 1971. pág. 7.

ORGANIGRAMA DE LA DELEGACION DE TLALPÁN 1973



Fuente: Tlalipán Periódico mensual de la Delegación de Tlalpán. abril de 1973. p.10.

En 1979, con la nueva ley orgánica, Las Delegaciones adquiere una estructura orgánica más uniforme. "La estructura y funcionamiento de las Delegaciones no es homogénea, empero no existen diferencias esenciales entre cada una de ellas"⁽⁺⁾

Expondremos a grandes rasgos lo esencial de dicha estructura. Las atribuciones y funciones que competen a la Delegación son ejercidas por un Delegado y un Subdelegado, quienes a su vez se ayudan de tres grandes Unidades: Unidad Jurídica y de Gobierno, Unidad Administrativa y Unidad de Obras y Servicios, así como de los órganos de colaboración: Junta de Vecinos, Promotoras Sociales Voluntarias, Oficina de Contraloría, Oficina de Recaudación de la Tesorería y Policía y Tránsito.

Las funciones del Delegado son de coordinación administrativa y de representación del Jefe del D.D.F. en su área correspondiente. Las funciones del subdelegado en cambio son de mayor contacto con la sociedad civil, ya que es quien establece un mayor acercamiento con la población e incluso, en algunas Delegaciones además de establecer las relaciones de coordinación con las organizaciones obreras y campesinas, es el que mantiene una relación más estrecha con la Junta de Vecinos. El subdelegado coordina y evalúa el cumplimiento de las funciones de las tres Unidades. El Delegado, aún cuando participa en estas tareas, su labor más específica está en representar a la Delegación ante otros órganos de gobierno.

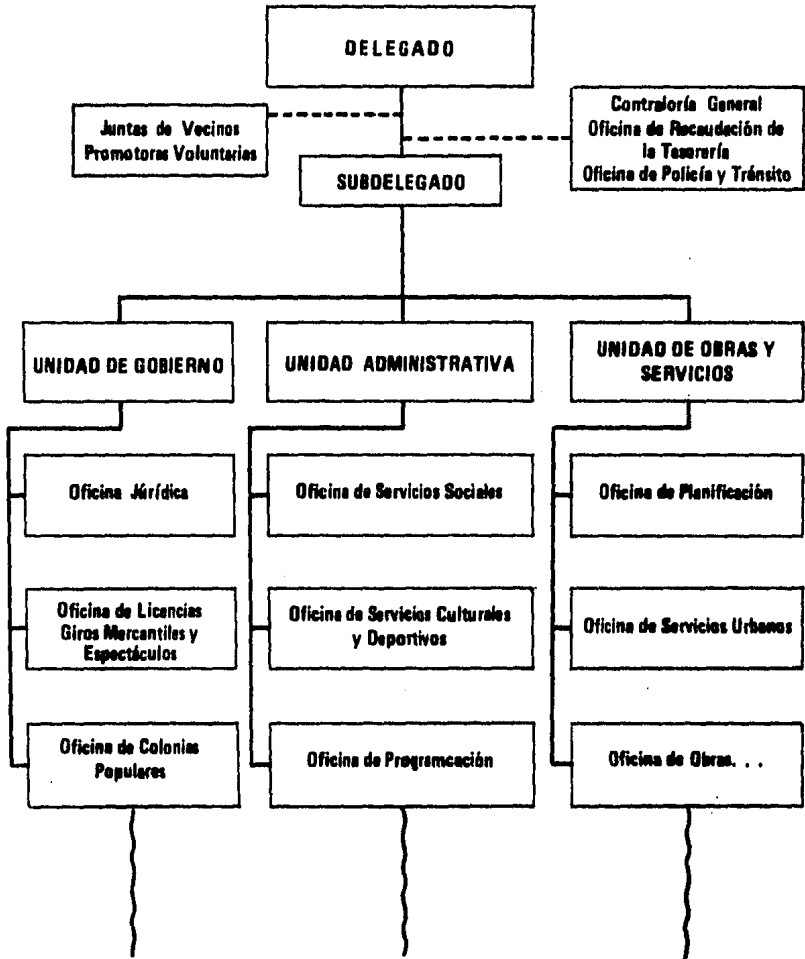
Existe un Jefe para cada una de las tres Unidades y cuentan con varias oficinas para el mejor desempeño de sus funciones.

Describir y analizar las funciones que competen a cada Unidad, sería muy extenso, por ésto es que abreviaremos hablando sólo de la Unidad Jurídica y de Gobierno, que para el interés nuestro tiene mayor relevancia.

De manera vaga y general podemos decir que la Unidad Jurídica y de Gobierno tiene como tarea el cumplir y hacer cumplir las políticas y normas fijadas por el D.D.F. y la propia Delegación

(+) Cfr. Monografía Tlalcan I.E.D.F.S. del PRI. México, 1980.
pág. 8

ORGANIGRAMA DE LAS DELEGACIONES 1979



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del D.D.F. 1978 y Reglamento Interno del D.D.F. 1979.

Dibujó Gonzalo Blanco.

CONTINUA

Nota: La raya continua significa que existen otras Oficinas que dependen de la unidad correspondiente y que varían de una Delegación a otra.

ción en materia jurídica y de gobierno. Para el desempeño de -- estas tareas cuenta con varias oficinas y la que nos interesa de manera especial es la Oficina de Colonias Populares, que a través de la sección de regularización y registro de colonias populares, cumple funciones como las siguientes:

- Regularizar fraccionamientos de terrenos que se hubiesen hecho en su jurisdicción sin cumplir con los reglamentos o leyes respectivas.
- Llevar y mantener al día un padrón de colonias populares de la Delegación.
- Prevenir en su caso y controlar las invasiones de terrenos públicos y privados.
- Coordinar la colaboración de las asociaciones de colonos con el fin de mejorar las colonias populares.

Es a través de esta Oficina como se ejerce el control coercitivo sobre los colonos, el Jefe de esta Oficina se encuentra en coordinación permanente con el Jefe de Policía y Tránsito de la localidad. Tiene a su cargo la regularización de la tenencia de la tierra y es por ésto que mantiene estrecha relación con los organismos que directamente participan en esta tarea.

Las políticas de desalojo y regularización varían de una Delegación a otra, especialmente en cuanto a la forma de tratar a los pobladores. En la actual estructura orgánica, el Delegado -- no tiene ya facultades para aprobar un desalojo, ahora requiere siempre de la consulta con la Secretaría "A" de Gobierno del -- D.D.F. quien tiene la última palabra.

Las funciones que desempeñan las Delegaciones a través de -- las diversas Oficinas, serán detalladas en el siguiente punto. (Para tener una idea general sobre la estructura orgánica de las Delegaciones, véase el organigrama de la página siguiente).

1.4.2.1 Evolución Histórica de sus Funciones.

Hasta ahora hemos visto la evolución de atribuciones y facultades en las Delegaciones; es el momento de analizar con más detalle esta evolución y para ello utilizaremos la siguiente clasificación de funciones: carácter político, funciones que tienen que ver con la participación popular, las atribuciones jurídicas y judiciales, las propiamente administrativas y las que se refieren a la política urbana.

Respecto a esta clasificación habría que hacer algunas aclaraciones. En primer lugar hemos de mencionar que daremos mayor énfasis a las funciones de "participación popular" y a las de política urbana, ya que tocan directamente el tema de nuestra investigación. Es necesario agregar también que las funciones propiamente administrativas, para nuestro caso, las referiremos sólo al personal y al ejercicio del presupuesto otorgado a las Delegaciones. Por supuesto que otras actividades, como las de política urbana, implican funciones administrativas, pero están en función directa de aquéllas.

El análisis de la evolución histórica de las funciones que han asumido las Delegaciones, lo haremos de acuerdo a la clasificación señalada y distinguiendo tres grandes períodos:

+1928 a 1970 +1970 a 1976 +1976⁽⁺⁾ a 1982

Aunque este proceso se verá de una manera general a todas las Delegaciones, ejemplificaremos varias veces con el caso de Tlalpan y así nos iremos introduciendo al segundo capítulo.

1.4.2.1.1 Carácter Político de la Delegación.

Durante el período de 1928 a 1970, el carácter orgánico y político de la Delegación, con relación al D.D.F., no tuvo variaciones importantes. Más que nada, se trata de una unidad territorial que depende directamente del D.D.F., sólo contaba con un Delegado que representaba políticamente al Jefe del Departamento -

(+) los cambios se dan fundamentalmente a partir de 1978.

en su jurisdicción; pero sus funciones se limitaban a dar sugerencias para la mejor prestación de los servicios públicos, además de encargarse de la vigilancia, para ésto tenía a sus órdenes una policía local. "En la Delegación existe una representación política que vela por los intereses que están bajo su cuidado y que funciona de acuerdo con la Secretaría General, y en las obras y servicios de beneficio público está siempre en contacto con la Oficina de Delegaciones para que los trabajos que en ella se llevan a cabo sean los de mayor utilidad"⁽⁺⁾

En la Memoria del D.D.F. de 1936, se dice que es un Delegado del D.D.F. quien la representa para las cuestiones de carácter político y de policía; y que es un elemento auxiliar de las demás funciones administrativas, principalmente en el ramo de obras públicas.

Con la Ley Orgánica de 1941, no se altera el carácter político de las Delegaciones que hasta antes de 1970 continúan dependiendo de la Dirección General de Gobernación del D.D.F. y, en lo referente a obras públicas, depende de la Oficina de Pequeñas Obras en las Delegaciones.

Para el sexenio de Echeverría la Delegación no es ya sólo una unidad territorial con representación política, sino que se convierte en una Unidad Administrativa y de Gobierno, aunque no es total ni plenamente autónoma. La Desconcentración Administrativa se dió en forma gradual y, poco a poco, las Direcciones Generales fueron delegando algunas de sus funciones a las Delegaciones para que éstas las ejercieran con cierta autonomía. Es conveniente aclarar que se trata de una desconcentración administrativa, no de una descentralización; por tanto, la Delegación ejerce más funciones, pero siempre bajo los lineamientos y directrices generales que dicta el D.D.F. a través de las distintas Direcciones Generales.

Cada Delegado resuelve bajo su responsabilidad los asuntos de su competencia y dispone de un equipo de trabajo que por su diversificación atiende los variados ramos de la administración

(+) Cfr. Memoria del D.D.F. 1934 n.º 201

territorial correspondiente.

"Cada Delegación se ha convertido en una geografía atrayente para la descentralización de otras instituciones públicas y privadas y multiplicando el poder vinculatorio de la administración de la ciudad, auspiciando la estructura de una organización vecinal" (+)

En resumen, las Delegaciones se convierten en entidades de gobierno y de gestión administrativa y en instrumento de acción y operatividad de las políticas generales del D.D.F.

En el año de 1978, las Delegaciones se transforman en órganos desconcentrados administrativos y están jerárquicamente subordinados al Jefe del D.D.F.. Tiene facultades específicas para resolver diferentes asuntos dentro de su territorio. Se da un incremento de las funciones que están bajo su competencia y, cuanto mayores son las funciones que ejerce la Delegación, mayor fue de ser su importancia.

1.4.2.1.2. Participación Popular.

a) Organos de Participación Ciudadana.

Aunque en la Memoria del D.D.F. de 1929 se dice: "...en las Delegaciones existen "consejos consultivos" nombrados por las -- fuerzas vivas de la región, quienes se encargan de estudiar los problemas de vital importancia para la comunidad haciendo las -- proposiciones benéficas para el buen gobierno y distribución de los fondos públicos" (++) parece ser que no era una realidad en todas las Delegaciones; por lo menos en Tlalpan no tenemos testimonios de que hayan existido los consejos consultivos locales. La forma en que se organizaban los habitantes de la Delegación era a través de las llamadas Juntas de Mejoras Materiales, éstas existían en cada uno de los poblados y se encargaban de solucionar los problemas que atañían a cada uno de ellos. Estas Juntas, comandadas en algunos por su respectivo subdelegado, alcanzaron un alto grado de organización en Tlalpan. Hubo casos en que sí consiguiron que el D.D.F. realizara ciertas obras, pero siempre mediante

(+) Cfr. Un Esfuerzo Sexeneal (1970-1976) D.D.F. pág. 12.

(++) Cfr. Memoria del D.D.F. de 1929. pág. 44.

la intervención del Delegado. De esta forma consiguieron la -- construcción de varios salones de escuela, lavaderos públicos, - instalaciones de tomas de agua, etc. (+)

La participación Delegacional dentro del consejo consultivo del D.F. era casi nula ya que la Delegación como tal no tenía re presentatividad en dicho Consejo, que se formaba con los diver-- sos sectores corporativos: industriales, comerciantes, campesi-- nos, etc. Eran los representantes de estos sectores quienes for-- maban el Consejo, pero eran elegidos en última instancia por el Jefe del D.D.F., ya que éste podía aprobar o rerrobar a los re-- presentantes.

A partir de 1970 el Consejo Consultivo, difiere de los ante-- riores en su composición, anora se constituye con los presiden-- tes de las Juntas de Vecinos de cada Delegación y se sustituyen los criterios corporativos que habían prevalecido en su organiza-- ción. El Delegado escoge a los integrantes de la Junta de Veci-- nos y entre ellos nombran "democráticamente" al que participará - en el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

A nivel oficial, las Juntas de Vecinos se forman con los re presentantes de las organizaciones de cada pueblo o colonia. En el caso de Tlalpan, las colonias residenciales se organizan en - Uniones o Asociaciones de Colonias, mientras que en las colonias populares son las Juntas de Mejoramiento las que prevalecen. La Junta de Vecinos de Tlalpan recibió grandes elogios por sus acti-- vidades en diversas áreas: socio-culturales, materiales y propo-- sición de programas, logrando varias líneas de transporte en di-- versas colonias y, además se dice que para 1976 el 95% de la po-- blación estaba integrada en los organismos de participación ciu-- dadana que ya hemos mencionado. (++)

Por otro lado, existen hechos que manifiestan contrariedad ante estas afirmaciones. Es en estos años cuando comienzan a

(+) Para corroborar estos hechos podemos mencionar el caso de las colonias de Huipulco, La Fama y las Fuentes Brotantes que hacia 1960 lograron que el D.D.F. les instalar tomas de agua en sus respectivas colonias.

(++) Cfr. Informe de labores de la Delegación de Tlalpan 1976 p.6.

aflorar los problemas de la tenencia de la tierra en Tlalpan, -- mismos que suscitan el surgimiento de diversas organizaciones, no siempre oficiales: tal es el caso de las asociaciones civiles en las colonias Miguel Hidalgo y Ampliación, la organización independiente de Tepeximilpa, etc.

Los colonos, al percatarse de que la Delegación tiene ya más facultades y por lo tanto más responsabilidades, recurren al Delegado para plantearle sus problemas, esperando alguna respuesta. Se hacen varias manifestaciones, entre las que destacan las de la colonias Tepeximilpa y Volcanes (1974) y la de "Héroes de 1910" (1973). Estos colonos son escuchados por el Delegado y generalmente los envía a otros organismos o dependencias para solucionar sus problemas.

La Ley Orgánica de 1978, en sus capítulos V y VI, nos describe las formas de participación ciudadana dentro de la organización del D.D.F. Los órganos de colaboración vecinal van desde los comités de manzana hasta la Junta de Vecinos en cada Delegación. Además, para la modificación o derogación de leyes o reglamentos que propone la Iniciativa Popular, por medio de la cual podrá expresarse la voluntad de los ciudadanos, siempre y cuando cumplan con los requisitos señalados.

En Tlalpan aparecen más organizaciones al margen de las oficiales, se incrementó el número de manifestaciones al Delegado y también la participación de otros partidos políticos, además del P.R.I. En algunos lugares se aprovecharon los canales legales y oficiales para hacerse oír en vistas a solucionar sus problemas.(+)

b) Control Político.

Este tema será tratado con mayor amplitud en el siguiente capítulo. Por el momento solo diremos que la Delegación comienza a ejercer el control político de manera más directa a partir de la Desconcentración Administrativa (1970-1976). Creemos que las formas de control varían de una Delegación a otra, por esto es

(+) Podemos señalar el caso de la Organización Independiente de Tepeximilpa que utiliza los comités de manzana y la asociación de residentes como canal negociador con la Delegación.

que posteriormente señalaremos las formas concretas en que se lleva a cabo dicho control, indicando la relación que se establece entre las autoridades de la Delegación y el P.R.I. de la localidad para cumplir con éstas tareas.

c) Funciones Socio-Culturales y Deportivas.

Consideramos que este tipo de funciones colaboran al control político de la población de una manera más indirecta, razón por la cual las hemos incluido dentro de la participación popular.

Las actividades socio-culturales en el período de 1928 a -- 1970 se reducían fundamentalmente a la celebración de las fiestas patronales en las diferentes localidades; estas corrían a -- cargo de los propios pueblos, cada uno con sus recursos y con la cooperación de sus miembros.

Por su parte el D.D.F., a través de sus Direcciones Generales, se encargaba de las fiestas patrias; en un principio solo se realizaban en las cabeceras de las Delegaciones, posteriormente en cada uno de los pueblos y subdelegaciones. Tanto el Delegado como los subdelegados participaban en la promoción de estas festividades.

En el sexenio de Echeverría, con el Programa de Desconcentración Administrativa las Direcciones Generales (Dirección General de Acción Cultural y Social y la Dirección General de Acción Deportiva) delegaron casi totalmente todas sus funciones administrativas y prácticas a las Delegaciones políticas, aunque en forma gradual.

Para 1972 ya se habían desconcentrado las siguientes funciones:

- La Administración, conservación y funcionamiento de los campos deportivos populares.

- Las Delegaciones asumen las funciones dominicales culturales y todo tipo de funciones que tenía la Dirección General.

- La organización de actividades culturales, promoción educativa, campañas contra el alcoholismo, contaminación, etc.

En 1973 para a cargo de las Delegaciones el personal de profesores de educación física.

Durante el periodo de López Portillo las Delegaciones conservan las funciones asumidas en el sexenio anterior y las consolidan. No solo se encarga ya de organizar dichas actividades socio-culturales y deportivas, sino que participa también en la administración, reparación y conservación de los diversos centros a través de los cuales se realizan.

Tenemos entonces que para finales del último sexenio las Delegaciones desempeñan todas las tareas socio-culturales y deportivas de su territorio y realizan las campañas que les va señalando la política general del D.D.F. : Campaña de Educación para Adultos, campaña de Promoción del Turismo, etc.

1.4.2.1.3. Funciones Jurídicas y Judiciales.

a) Otorgamiento de Licencias.

El otorgamiento de licencias para mercados, tiendas, Centros culturales o de recreación, etc. estuvo a cargo del D.D.F. hasta antes del sexenio de Echeverría. Era la Dirección General de Gobernación la que tenía a su cargo la expedición de dichas licencias. En todo ese período los solicitantes de licencias debían acudir a la Ciudad de México para legalizar su establecimiento comercial o de cualquier otro tipo.

Para el año de 1972 las Delegaciones ya desempeñan las funciones relativas a Reglamentos, espectáculos y a la calificadora de infracciones. En esta misma fecha se cuenta ya con supervisores e inspectores que realizan un censo para controlar dichos establecimientos.

Durante 1973 las Delegaciones se hacen cargo de la expedición de licencias de parte de la Secretaría de Industria y Comercio y de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Atienden además los mercados públicos y los servicios generales.

Por ejemplo, la Delegación de Tlalpan regularizó 79 giros, levantó infracciones a 14 giros mercantiles, expidió 170 licencias de espectáculos y 69 de juegos mecánicos; todo esto durante el año de 1974.⁽⁺⁾

(+) Cf. Informe de labores de la Delegación de Tlalpan, 1974.

Para el sexenio siguiente se conservan las del anterior y, en términos generales no hay cambios substanciales, solo matices y pequeñas modificaciones.

Las Delegaciones autorizan, de acuerdo con el D.D.F. los horarios y los precios para el acceso a las diversiones y espectáculos públicos y vigilan el cumplimiento de las disposiciones legales, levantando las infracciones correspondientes. También tienen la obligación de prestar asesoría gratuita sobre cuestiones jurídicas a los habitantes de su Delegación. Ya no solamente le compete atender los mercados públicos sino también la prestación de dichos servicios.

Para la expedición de giros especiales (grandes establecimientos) continúa dependiendo de la autorización de las Direcciones Generales correspondientes. De la misma manera la calificación e imposición de sanciones de carácter fiscal están fuera de su competencia.

b) Registro Civil.

Esta función dependía directamente del D.D.F. hasta antes de 1970. Para una mayor operatividad en 1934 se encomienda esta tarea a 24 Oficialías, 11 de ellas se encontraban en las Delegaciones, una de las cuales correspondía a Tlalpan. Aunque los habitantes de las Delegaciones no tenían que ir hasta la ciudad de México para adquirir los documentos que se expiden en el Registro Civil, no eran las Delegaciones las que tenían a su cargo esta función.

Con el proceso gradual de desconcentración Administrativa, iniciado en 1970, las Delegaciones adquirían funciones que anteriormente desempeñaban las Direcciones Generales. Por lo que respecta al Registro Civil, correspondía a la Dirección General de Servicios Legales. A partir de 1971, las funciones de registro civil, expedición de constancias de vecindad, certificados y diversos documentos (actas de nacimiento, de matrimonio, etc) quedan en manos de las Delegaciones. Además se encargan del otorgamiento de credenciales para soldados del Servicio Militar Nacional.

Para 1976 podemos decir que todas las funciones del Registro

Civil se encontraban prácticamente desconcentradas.

c) Funciones Judiciales.

Respecto a estas funciones podemos decir que en gran parte aún dependen de las Direcciones Generales del D.D.F., esto es de la Dirección General de Policía y Tránsito y de la Procuraduría de Justicia del D.F., que ejercen sus funciones en el ámbito territorial de las Delegaciones y en cierta forma están a las órdenes del Delegado. La Delegación solo ejerce directamente las funciones del Juzgado Calificador.

Desde la fundación del D.D.F. se puso un policía local bajo las órdenes de cada uno de los Delegados. Sus funciones se reducían a la vigilancia. Para 1938 eran las llamadas Compañías de Policía las que se encargaban de la vigilancia en las Delegaciones. Se trataba solo de un cuerpo policíaco que colaboraba con la función de vigilancia que tenía el Delegado.

Para efectos judiciales, en 1929 el D.F. se dividía en seis regiones y en cada una de ellas se encontraban oficinas para éstos servicios. Con esto podemos darnos cuenta que no todas las Delegaciones tenían este servicio en su territorio; por ejemplo los Tlalpenses, para estos efectos, debían recurrir a las oficinas establecidas en Coyocacán. Posteriormente se abrieron nuevas oficinas en las demás Delegaciones, pero era el D.D.F. quien ejerce estas funciones.

Una vez que se fusionan Policía y Tránsito, la Dirección General da sus primeros pasos en lo que se refiere a la desconcentración administrativa:

-Para la preservación del orden público, la Dirección General de Policía y Tránsito (D.G.P. y T.) adscribe cierta cantidad de policías y patrullas a cada Delegación.

-A finales de 1972 se establecen oficinas de tránsito en varias Delegaciones y comienzan a prestar los siguientes servicios: licencias de manejo e inscripción de vehículos.

La Ley Orgánica de 1978 asigna a las Delegaciones la función de coadyuvar con la D.G.P. y T. la mantención del orden y la seguridad pública, es decir, las Delegaciones no desempeñan directamente esta función: así como tampoco se encargan directamente

de la expedición de licencias, inscripción de vehículos, etc.

Si bien la Delegación no ejerce estas funciones, si puede echar mano de los recursos que le ofrece la D.G.P. y T. y solicitar su intervención cuando lo requiera.

Por lo que toca al Juzgado, la desconcentración administrativa consistió en que las Direcciones Generales prestaran sus -- servicios en las Delegaciones. Lo que si se desconcentra es el Juzgado Calificador. Los demás servicios están para el beneficio de la Delegación, pero no los desempeña con personal propio. Los diferentes empleados que laboran en los Juzgados de las Delegaciones dependen de la Procuraduría de Justicia del D.F.

1.4.2.1.4. Funciones Administrativas.

En cuanto al personal que labora en las Delegaciones podemos decir que hasta el período anterior a la desconcentración administrativa, este era mínimo y en algunos casos se reducía al Delegado y un pequeño equipo de colaboradores. Cabe señalar que esto variaba mucho de una Delegación a otra, pero en todos los casos el personal dependía directamente del D.D.F.

Con la desconcentración administrativa, personal que pertenecía a las Direcciones Generales se fue integrando a las Delegaciones y se encontraban adscritos a las mismas. Por lo que toca a su organización sindical, los trabajadores de la Delegación no tienen un sindicato propio sino que pertenecen a las diversas -- secciones del Sindicato de Trabajadores del D.D.F., según sea la Unidad y la Oficina a que pertenezcan.

En lo que se refiere a la administración de recursos monetarios, las Delegaciones comienzan a recibir un sub-presupuesto de egresos en el sexenio de Echeverría, aunque no en forma directa. Es hasta el período 1977-1982 cuando las Delegaciones asumen -- realmente la responsabilidad de administrar un presupuesto propio.

Del total de presupuesto que se ha otorgado a las Delegaciones podemos decir que fue de 1977 a 1978 cuando se dió un mayor crecimiento en términos absolutos y relativos, ya que representó un incremento del 122%; además, en 1977 las Delegaciones

absorbían el 4.9% del total del gasto del Departamento y, en 1978 absorbieron el 8.8%. En los años siguientes se experimentan variaciones pequeñas en cuanto a la proporción que guardan con el gasto total del D.D.F.

C U A D R O # 4

PROCENTAJE DEL PRESUPUESTO OTORGADO A LAS DELEGACIONES EN RELACION AL GASTO TOTAL DEL D.D.F.

<u>Año</u>	<u>Porcentaje del DDF.</u>
1977 -----	4.9
1978 -----	8.8
1979 -----	9.8
1980 -----	8.5
1981 -----	8.5
1982 -----	7.8

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos de: Cuenta Pública del D.D.F. 1977, 1978, 1979 y 1980. S.R.C.F. y Presupuesto de Egresos del D.D.F. 1981 y 1982. S.P.P.

De este presupuesto otorgado a las delegaciones, no todas reciben la misma proporción. Entre las Delegaciones que reciben un mayor presupuesto están: Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Por otro lado encontramos Delegaciones que apenas reciben de un 2 a un 3% del total de las Delegaciones, tal es el caso de Cuajimalpa, Tláhuac y Milpa Alta.

Podemos pues constatar que las Delegaciones incrementan significativamente su importancia en el último sexenio, más específicamente a partir de 1978. Al recibir un presupuesto propio adquieren una mayor responsabilidad y una mayor importancia dentro de la administración pública del D.F. Esto a su vez refleja cierta autonomía respecto al D.D.F. Se trata de una desconcentración de esta tarea, no de una descentralización, ya que no ejercen su presupuesto de manera autónoma, sino que tanto la cantidad de presupuesto que soliciten, como la distribución del mismo, debe ser aprobada por las autoridades centrales del D.D.F.

PRESUPUESTO OTORGADO A CADA UNA DE LAS DELEGACIONES DEL D.F.
(En miles de pesos)

Delegación	1977	%	1978	%	1979	%	1980	%	1981 ^(*)	%	1982 ^(*)	%
Alvaro Obregón	119,147	5.3	218,849	4.4	271,541	5.3	377,368	5.7	468,198	5.2	573,096	5.1
Azacapotsalco.	148,195	6.6	336,870	6.7	339,395	6.7	438,457	6.7	559,978	6.3	721,672	6.4
Benito Juárez	165,388	7.4	317,977	6.8	315,750	6.2	430,091	6.5	582,000	6.5	747,141	6.6
Coyoacán	123,877	5.5	288,470	5.8	206,264	5.6	357,356	5.4	430,397	4.8	553,056	4.9
Cuajimalpa	49,061	2.2	137,557	2.8	122,559	2.4	146,951	2.2	225,208	2.5	271,223	2.4
Cuauhtémoc.	337,443	14.6	534,304	10.7	538,311	10.6	738,005	11.2	1 080,701	12.1	1 365,304	12.1
Gustavo A. Madero	261,925	11.7	556,630	11.2	584,710	11.5	780,550	11.9	1 005,396	11.3	1 317,160	11.6
Iztacalco	115,572	5.1	286,655	5.7	237,072	4.6	395,251	4.5	420,441	4.7	534,613	4.7
Iztapalapa	156,430	7.0	325,956	6.5	378,479	7.4	474,517	7.2	662,366	7.4	834,423	7.4
H. Contreras	72,412	3.2	167,187	3.3	172,329	3.4	229,213	3.5	337,129	3.8	385,694	3.4
Miguel Hidalgo	189,746	8.4	469,891	9.4	541,881	10.6	747,232	11.4	973,378	10.9	1 253,926	11.1
Milpa Alta	53,307	2.3	130,050	2.6	101,952	2.0	151,823	2.3	227,852	2.5	274,417	2.4
Tláhuac	58,023	2.5	117,718	2.4	115,339	2.3	160,523	2.4	233,024	2.6	294,221	2.6
Tlalpan	66,973	2.9	193,257	3.9	236,937	4.6	387,536	4.4	419,431	4.7	512,840	4.5
V. Carranza.	222,661	9.9	169,411	3.8	456,463	9.0	628,422	9.6	864,649	9.7	1 128,411	10.0
Xochimilco	117,879	5.0	124,551	2.5	286,517	5.6	420,370	4.9	441,420	5.0	545,411	4.8
TOTAL	2,242,979		1,981,115		4,985,010		9,561,665		8,911,777		11,112,708	

(*) Estas cifras se refieren al cuarto programado.

Fuente: Elaboración propia con base en Cuenta Pública del D.D.F. S.H.O.P. 1977, 1978, 1979 y 1980, y Presupuestos de Ejercicio del D.D.F. D.F. 1981 y 1982. S.H.O.P.

1.4.2.1.5. Política Urbana.

Por política urbana entendemos el conjunto de medidas programas y realizaciones que influyen directamente en la producción distribución y ocupación del espacio urbano, así como en su equipamiento. Ya en apartados anteriores hemos hablado de la política urbana del D.D.F., ahora ubicaremos la participación de las Delegaciones en esta tarea.

a) Obras Públicas.

Durante el período de 1928 a 1970 las Delegaciones no realizan obras públicas directamente. Su participación se limita a estimular a sus pobladores para que emprendan pequeñas obras, generalmente de conservación o reparación de edificios; además de sugerir al D.D.F. la construcción de las obras que consideran de mayor importancia.

En la Memoria del D.D.F. de 1932 se encuentran registradas varias obras por fondos y esfuerzos propios de las comunidades de las diferentes Delegaciones. Por ejemplo Tlalpan tiene anotadas obras como las siguientes: arreglo de salones de escuelas, reparación de lavaderos públicos, se pintan algunos edificios, etc.

Poco a poco, el D.D.F. fue dedicando parte de su presupuesto a la realización de obras públicas en las Delegaciones. Existen tres formas de llevarlas a cabo:

- Obras por Administración: las que efectúa el D.D.F.
- Obras por Contrato: las que encomienda el D.D.F. a algunas empresas privadas.
- Obras por Cooperación: las que realizan los vecinos con los fondos de sus Juntas de Mejoras Materiales, vigilados y estimulados por su Delegado.

Era la Oficina de Delegaciones del D.D.F. la que se encargaba de las Obras en las Delegaciones, posteriormente será la Oficina para las Pequeñas Obras en las Delegaciones.

Las obras en las Delegaciones se realizan conforme crece la Ciudad de México y las propias Delegaciones. Así tenemos que para el período del Regente Uruchurtu se atiende con preferencia a las seis Delegaciones que ya estaban unidas e integradas a la gran ciudad; se busca dotarlas de los servicios públicos neces-

rios. Las otras Delegaciones son casi totalmente descuidadas. Tenemos el caso de Tlalpan en que sólo tres colonias reciben el servicio de agua potable.

Con la Desconcentración Administrativa se otorgaron ciertas funciones, en el renglón de obras públicas, a las Delegaciones y se les facilitaban los recursos humanos y materiales para ejercerlas. Durante el sexenio de Echeverría se habían desconcentrado las siguientes funciones:

- Construir las obras que ordene el Jefe del D.D.F.
- Conservar el pavimento de calles, el alumbrado público, los monumentos, los jardines, etc.
- Conservar los bienes inmuebles del D.D.F. en la Delegación.
- Conservar edificios de escuelas primarias y Jardines de Niños que dependen de la S.E.P. o del D.D.F.
- Conservación de las instalaciones de agua potable y drenaje.
- Realizar obras de reparación de servicios públicos de agua, alcantarillado, saneamiento, etc.
- Instalación, sustitución y retiro de medidores de agua.

Lo que cabe destacar es que las Delegaciones sólo realizan obras menores, por esto es que podemos afirmar que en este sexenio la Delegación se dedica más que a la construcción de obras, a la conservación de las mismas.

Cuando la Regencia de la Ciudad de México es ocupada por Hank González, las Delegaciones conservan las funciones asumidas en el sexenio anterior y únicamente se les otorga otra importante: la prestación del servicio de alumbrado público. Otra modificación real está en el hecho de que ya no se trata sólo de conservar y mantener obras, sino en muchos casos de construir. Por ejemplo, ya no sólo les corresponde conservar y mantener el pavimento, sino que también participan en la construcción de algunas obras viales.

Al aumentar las tareas de obras y servicios, se modificó la Unidad de Obras y Servicios en las Delegaciones en su organización interna, a fin de ser más funcional y para adecuarse a las exigencias del Plan Parcial de Desarrollo Urbano.

b) Servicios Urbanos.

Dentro de este inciso incluiremos los servicios de Agua y Drenaje, Luz y Pavimento. Veremos cada uno de ellos analizando brevemente su evolución.

La prestación de los servicios de agua y drenaje estuvieron a cargo de la Dirección de Aguas y Saneamiento del D.D.F. hasta 1972. Durante todo este tiempo las Delegaciones sólo tenían facultades para sugerir en la prestación de los mismos.

Es a partir de 1973 cuando las Delegaciones asumen tareas menores en este ramo y les correspondían las siguientes:

- Obras de reparación en los servicios de agua, alcantarilla y saneamiento.
- Expedición de permisos para hacer instalaciones y conexiones domiciliarias al alcantarillado.
- Surtir de agua potable a las colonias populares mediante el servicio de "pipas".
- La instalación, sustitución y retiro de medidores de agua.

Fundamentalmente son funciones de conservación, de aquí que por ejemplo en Tlalpan, la oficina encargada de estas labores se llamara: Oficina de Conservación del Sistema Hidráulico.

Según la Ley Orgánica de 1978, no cambian substancialmente las funciones que les son asignadas, pero sí la cantidad de obras que realizan. En términos generales se puede decir que les compete la conservación de los servicios domiciliarios de agua potable y drenaje, así como la instalación de tubería para estos efectos. (Le competen sólo las tuberías de menos de 153 mm. si se trata de agua potable y de .60 m. si es drenaje).

Por lo que toca al servicio de luz y alumbrado público, las Delegaciones hasta antes de 1970 no tenían mayor injerencia. Durante 1970-1976 sólo les correspondía la conservación del alumbrado público y, es hasta 1979 cuando este servicio pasó a manos de las Delegaciones. "La desconcentración de la Dirección General de Servicios Urbanos, en 1979, incorporó a las Delegaciones el servicio de alumbrado público" (+)

(+) Cfr. Informe de Labores de la Delegación de Tlalpan 1982 p.11

En cuanto al servicio de pavimento ya hemos hecho referencia cuando hablamos de obras públicas. En la primera etapa (1928-1970) esta labor era realizada en gran parte por Cooperación en las Delegaciones, eran sus habitantes los que arribaban la mano de obra para arreglar sus avenidas o caminos.

Con la desconcentración administrativa, la Dirección General de Obras Públicas delegó en 1972 la ejecución de obras viales como bacheo y mantenimiento a las Delegaciones Políticas.⁽⁺⁾ A esto se redujo su acción, no a la construcción de obras viales, sino a su conservación.

Según el Reglamento Interior del D.D.F. (1973), en su artículo 42, las Delegaciones pueden ya construir vías públicas, pero en los términos que señale el D.D.F. Lo que sí podemos afirmar es que las obras públicas en este campo aumentaron considerablemente en la Delegación de Tlalpan.

c) Licencias de Construcción.

Las Delegaciones no asumieron esta tarea hasta antes de la desconcentración administrativa, todo debía arreglarse en la Ciudad de México.

A finales de 1972 les dan facultades para otorgar algunas licencias que estaban a cargo de la Dirección General de Planificación. Primeramente se les faculta para la expedición y autorización de todo tipo de licencias de construcción, alineamiento y números oficiales, que eran elaboradas por la Dirección General de Planificación. Posteriormente, en 1973, se desconcentra todo tipo de licencias a excepción de los giros especializados, que sí requerían de la autorización de la Dirección General. También tenían a su cargo la supervisión de obras y construcciones, así como la facultad de levantar las sanciones correspondientes.

Para el período 1976-1982 se mantienen las funciones asumidas en el sexenio anterior, sólo se dan modificaciones en cuanto a la forma de tramitar las licencias, es decir, debía adaptarse la prestación de este servicio a las exigencias de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.

(+) Ibidem.

Quizá convenga especificar cuáles son las licencias que no se han desconcentrado totalmente. Estas son las licencias Especiales y se refieren a la autorización para construcción de grandes obras como fraccionamientos, centros comerciales, etc. La Delegación sí expide estas licencias, pero requieren de la revisión y autorización de Planificación Central.

Los servicios que prestan actualmente las Delegaciones son los siguientes: licencias de construcción, regularización, licencias de demolición, alineamiento y número oficial, licencias de funcionamiento, licencias de operación y licencias de operación y licencias de uso especial.

d) Planificación Urbana.

Hasta 1972 todo lo referente a planificación dependía de la Dirección General de Planificación del D.D.F. En 1973 se desconcentran algunas funciones que son asumidas por las Oficinas de Planificación en las Delegaciones.

A partir de 1979 se lea encomienda una nueva tarea a las Delegaciones: elaborar y proponer el proyecto de Plan Parcial de Desarrollo Urbano. En el caso de la Delegación de Tlalran, el Jefe de la Unidad de Obras y Servicios nos informó que el Plan Parcial no fue elaborado por la Delegación sino por la Dirección General de Planificación. Lo importante es que en dicho plan se establecen los usos del suelo, densidad de población, intensidad de construcciones, etc y que la Delegación esté a cargo de vigilar su cumplimiento.

e) Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Las Delegaciones han tomado una participación más directa, sobre todo en el sexenio de López Portillo. Anteriormente sólo orientaban a los colonos para que acudieran con los organismos responsables.

El Presidente de la República, José López Portillo, y el Regente de la Ciudad de México señalaron el problema de la tenencia de la tierra como uno de los más graves en el D.F. De aquí que se haya catalogado como prioritario el programa de regulariza--

ción. A las Delegaciones como tales se les señaló la tarea de coadyuvar con los organismos correspondientes los problemas de la regularización de la tenencia de la tierra. Lo que habría que especificar es en qué consistió este coadyuvar para las Delegaciones.

Si recordamos que los organismos que mayormente participan en la regularización durante este sexenio son: CORETT y la Dirección de Areas y Recursos Territoriales; debemos ver cuál es la participación de la Delegación en cada uno de ellos.

En cuanto a los predios regularizados por CORETT, la participación de la Delegación se reduce a la autorización de los planes sobre la zona a regularizar y a dar sugerencias sobre los mismos.

Para el caso de la D.A.R.T. el coadyuvar de la Delegación se concreta en las siguientes actividades:

- Pide la intervención del organismo (D.A.R.T.) para regularizar determinados terrenos.
- Elabora los planos de los terrenos ocultos ilegalmente y que pretenden ser regularizados
- Realiza un censo que consiste en tomar los datos de las familias asentadas en los terrenos irregulares, para que se les catalogue entre los futuros propietarios legales.

Es en el momento de la elaboración del censo donde la Delegación tiene un amplio margen de acción para la repartición de lotes. Esta facultad la otorga en una situación ventajosa frente a los colonos, tiene la posibilidad de ejercer la manipulación y el control político sobre los habitantes de estos asentamientos irregulares.

Nota: Para una visión de conjunto acerca de la evolución histórica de las funciones que han asumido las Delegaciones, véase el cuadro de la página siguiente.

EVOLUCION HISTORICA DE LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LAS DELEGACIONES

FUNCIONES O ATRIBUCIONES		1928--1970	1970--1976	1976--1982
PARTICIPACION POPULAR	Carácter Político.	-Unidad territorial con representación política y con funciones de vigilancia.	-Entidad de gobierno y de gestión administrativa. -Instrumento de acción y operatividad de las políticas generales del DDF.	-Órgano administrativo desconcentrado, subordinado a la Jefatura del DDF y con facultades específicas para resolver diferentes asuntos en su territorio.
	Órganos de participación ciudadana	-Las Juntas de Mejoras Materiales. -Escasa participación en el Consejo Consultivo de la Ciudad.	-Uniones y Asociaciones de colonos. -Juntas de Mejoramiento. -Junta de Vecinos con participación en el Consejo Consultivo de la Ciudad.	-Comités de Manzana. -Asociaciones de Residentes en cada colonia o comunidad. -Junta de Vecinos-Consejo Consultivo -Se cuenta con la Iniciativa Popular y el "referendum".
	Control Político.	-El Delegado y los Subdelegados canalizan las demandas de sus habitantes.	-Cooptación de líderes de colonos. -Alianza PRI-Delegación. -Actividades asistencialistas. -Actividades socioculturales.	-Mayor penetración del PRI en las colonias populares -La Delegación cuenta con personal propio para estas funciones. -Autoriza y controla "manifestaciones"
	Socio-Culturales.		-Las Delegaciones se hacen cargo de todas estas funciones y las realizan en coordinación con las Direcciones Generales.	
	Otorgamiento de Licencias	-Para estos asuntos debían recurrir a la Ciudad de México.	Le corresponden los siguientes asuntos: -Giros Mercantiles. -Licencias de espectáculos. -Licencias para industrias y comercios. -Levantar las infracciones correspondientes. -Expedir los Giros Especiales, no los autoriza. (No le competen las sanciones de carácter fiscal).	
	Registro Civil.		Todas.	
JURIDICAS Y JUDICIALES	Judiciales	-Existe una Policía Local bajo las órdenes del Delegado.	-Se incrementa el número de policías y patrullas. -Cuenta con una Oficina para expedir Licencias de Manejo. -Administración de la Justicia Calificadora (La Delegación las realiza en coordinación con la Dirección Gral.	

Administrativas	-No cuenta con personal propio, depende del -- DDF.	-Recibe un subpresupuesto -Tiene a su cargo personal propio.	-Presupuesto propio con un incremento notable. -Aumenta el personal a su cargo.
Obras Públicas.		-Obras menores a cargo de la -- Delegación. -Pradomina el mantenimiento y -- conservación de obras.	-Se incrementa la tarea de cons-- trucción de obras.
Servicios Urbanos.		-Conservación del Alumbrado Pú-- blico. -Obras de reparación y conserva-- ción del sistema hidráulico. -Otorgar permisos para instala-- ción de tomas domiciliarias. -Servicio de "pipas" a las colo-- nias populares. -Instalación de medidores de -- agua. -Obras de bacheo y mantenimien-- to de calles. -Desde 1972 asumen todas las funciones relativas al servicio de Lim-- pia, Panteones y Jardines.	-Prestación del servicio de alum-- brado público. -Instalación de tuberías y tomas -- domiciliarias de agua potable. -Tiene a su cargo las redes secun-- darias de agua potable y drenaje. -Construcción de algunas obras --- viales: calles, carreteras, etc.
Licencias de Construcción.		-Expede todo tipo de licencias. -Supervisión de obras y aplicación de las sanciones correspondientes. (Los Giros Especiales requieren de la aprobación de la Dir. Gral).	
Planificación Urbana..		-Realización de ciertos estu -- dios o planos que le pide la -- Dirección de Planificación.	-Colabora en la elaboración de su -- Plan Parcial de Desarrollo Urbano. -Elabora todos los planos de su ter-- ritorio.
Tenencia del Suelo.		-La Delegación expide las Escri-- turas de los terrenos regula-- res. -Colabora con otros organismos-- a la regularización de la te-- nencia de la tierra	-Elabora los censos y planos de los terrenos que van a ser regulariza-- dos.

1.42.1.6. Algunas Conclusiones

No queremos terminar esta descripción de la evolución histórica de las funciones que han asumido las Delegaciones sin antes intentar una interpretación general que confronte la cantidad de datos que hemos expuesto con las hipótesis generales de nuestra investigación.

Justamente creemos que hasta el momento hemos logrado ubicar la importancia de las Delegaciones de una manera general y, en este sentido corroboramos nuestra hipótesis general:

"LAS DELEGACIONES POLITICAS ADQUIEREN UNA IMPORTANCIA CADA VEZ MAYOR DENTRO DEL DDF POR EL CRECIENTE NUMERO DE FACULTADES Y FUNCIONES QUE LES OTORGA; PERO MANTIENEN DEPENDENCIA Y SUBORDINACION A LAS POLITICAS GENERALES QUE DICTA EL DDF; A LAS DELEGACIONES LES CORRESPONDE PARTICIPAR EN SU APLICACION"

Además de esto, se han comprobado parcialmente otras hipótesis secundarias. Una de ellas se refiere a que la desconcentración administrativa, iniciada en el sexenio de Fcoerverría, fue efectivamente una desconcentración y no una descentralización de funciones, ya que las Delegaciones continúan subordinadas formal y realmente al Jefe del D.D.F.

También hemos avanzado en otra hipótesis en la que señalamos que la desconcentración administrativa incluyó también la desconcentración de funciones de control político. La participación de las Delegaciones en política urbana y en participación popular podrá ser observada de manera más clara en el caso de Tlalpan pero ya hemos podido captar el caso que pueden tener en estos aspectos.

Consideramos que ahora tenemos ya el marco general que nos permitirá comprender mejor el caso de Tlalpan. Recordemos que nuestra investigación se refiere a las Delegaciones en general y, una segunda parte, la más significativa, a la Delegación de Tlalpan.

2.1 Breve Monografía de la Delegación.

La Delegación de Tlalpan ha representado y sigue representando un lugar importante para el D.F. por su enorme riqueza natural, por el atractivo que presenta para la construcción urbana y, desde antes, por su producción agrícola y floral. Se puede decir que la historia de Tlalpan se plasma en las luchas que se han librado por la apropiación del suelo. Desde antes de la conquista sirvió como fuente de riqueza agrícola para sus habitantes y ahora se ha convertido en una zona codiciada por intereses particulares: capital inmobiliario, autoridades corruptas, fraccionadores, etc.

La historia de Tlalpan, fundamentalmente viene a ser la -- historia de sus habitantes pobres (campesinos, ejidatarios, colonos) con todas las dificultades que han tenido que enfrentar para permanecer en este lugar.

Tlalpan, que en un tiempo empezó a ser invadida por gente que sólo deseaba veranear, ahora es acosada por gente que no sólo desea eso sino que pretende apropiarse de los mejores terrenos para habitarlos definitivamente. Dicha tendencia es favorecida por las autoridades del D.D.F. y de la propia Delegación.

La política urbana que acelera el proceso de segregación urbana se enfrenta con un número considerable de campesinos y colonos que no están dispuestos a abandonar sus terrenos. La capacidad organizativa y su combatividad determinarán, en gran parte, la forma en que se desarrolle la tendencia mencionada.

Procedamos ahora a dar un panorama general sobre su territorio y sobre sus habitantes.

2.1.1 Ubicación histórica.

Si nos remontamos al período prehispánico tenemos que de -- las siete tribus nahuatlacas que se reconocen como fundadoras de varios asentamientos a la orilla del Valle de México, son los Tu panecos quienes fundan Tlalpan, derivando en su primer momento del señorío de Xochimilco.

Los primeros pobladores se establecen sobre una de las már-

genes del Río San Buenaventura, que representa el límite natural entre Xochimilco y Tlalpan. El término "Tlalpan" se deriva del nahuatl "Tlallipan", que significa "lugar sobre tierra". de las voces Tlalli-Tierra y "an=sobre.

Según algunas versiones, a Tlalpan se le considera como el primer pueblo del sur del Valle, precisamente porque, como su nombre lo indica, era un lugar que se encontraba a las orillas del inmenso lago sobre el que ahora se ha erigido la ciudad de México.

El año de 1537 se considera el año de la fundación hispánica de Tlalpan, atribuyéndose el nombre de "San Agustín de las Cuevas". La fundación y reconocimiento se hace por el deslinde de tierras entre los naturales y con el objeto de regular el uso del agua de los vastos manantiales, tal iniciativa es llevada a cabo por el entonces Virrey Don Antonio de Mendoza.

En 1556 se logra consolidar la población indígena e hispánica a merced de tierras que se les otorgaron. De esta manera, la distribución y uso del suelo entre sus habitantes e inmigrantes comienza a ser el conflicto principal en esta zona.

El cultivo se constituye como el primer uso del suelo y se extiende, sobre todo, a la zona norte. Posteriormente empiezan a surgir gran cantidad de propiedades particulares destinadas como Villas de albergue para las clases acomodadas de la época, que no buscaban más que la tranquilidad y el confort de la excelente vegetación. La Villa de mayor importancia era la de San Agustín de las Cuevas, en cuyo lugar solía reunirse la clase de mayor --abolengo. Este lugar llega a tener tanto realce que figura como capital del Estado de México de 1827 a 1830. Esta Villa, más específicamente conocida como centro de Tlalpan, sigue conservando ciertos rasgos de pueblo y representa el núcleo de poder, tanto religioso como civil, ya que ahí se encuentra la Parroquia de --San Agustín y las principales Oficinas de la Delegación.

Con la Ley Orgánica del D.D.F. de 1928 el pueblo de Tlalpan (municipio) se convierte en parte de la Delegación que lleva su nombre. En la misma Delegación quedaron incluidos varios pueblos y a medida que la mancha urbana se ha venido extendiendo a estas zonas, los antiguos pueblos y Villas van desapareciendo.

2.1.2 Su Territorio.

2.1.1 Medio Físico.

Tlalpan, por su extensión territorial, ocupa el primer lugar dentro del área del D.F. La superficie con que cuenta es de 309 Km², correspondiéndole entonces un 20.6% del total del D.F. (+)

Se localiza en la zona suroeste del D.F. y conforme el cinturón verde de la Ciudad de México con las Delegaciones de Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Contreras, Xochimilco y Milpa Alta. Se extiende hacia la parte más fértil del Valle de México dividiéndose en magníficos llanos de cultivo al norte y las serranías del Ajusco hacia el sur. Estas serranías conforman una de las principales cordilleras, que por el sur del Valle de México y Cuernavaca se extiende como un enorme potencial maderero hasta hace algunos años, ya que ahora más bien se ha convertido en codiciados terrenos habitacionales y en zona de veda.

Una gran parte del terreno en que se encuentra la Delegación es montañoso y en gran parte cubierto por la piedra volcánica -- del Xitle. El Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpan señala que el 80% de su superficie es montañosa, el 16% lo comprende el área urbana y el 4% la superficie de los poblados rurales.

En gran medida se podría considerar que por sus características geográficas tan particulares, este terreno significó, al menos hasta hace unos 12 o 14 años, un obstáculo para ser habitado. Ahora se puede observar el acelerado proceso de urbanización en que se encuentra a pesar de lo accidentado del suelo.

a) Altitud y Latitud.

Tlalpan se localiza a 23 Km. de lo que es el zócalo o primer cuadro de la ciudad. Su latitud está comprendida entre 19 grados 17' y 22'' al norte y los 0 grados 1' y 54'' de longitud al oeste del meridiano de Greenwich y a una altura de 2,393 m. sobre el nivel del mar.

(+) Estos datos fueron obtenidos de Monografía Tlalpan elaborada por el C.E.P.E.S. del PRI.

b) Límites.

La superficie de esta Delegación colinda con varias entidades jurídicas. Así tenemos que al Norte limita con la actual Delegación de Coyoacán, al sureste con la de Milpa Alta, al noreste y este con la de Xochimilco, al sur con el Estado de Morelos, al poniente con la delegación Magdalena Contreras y al noreste con la de Alvaro Obregón.(+)

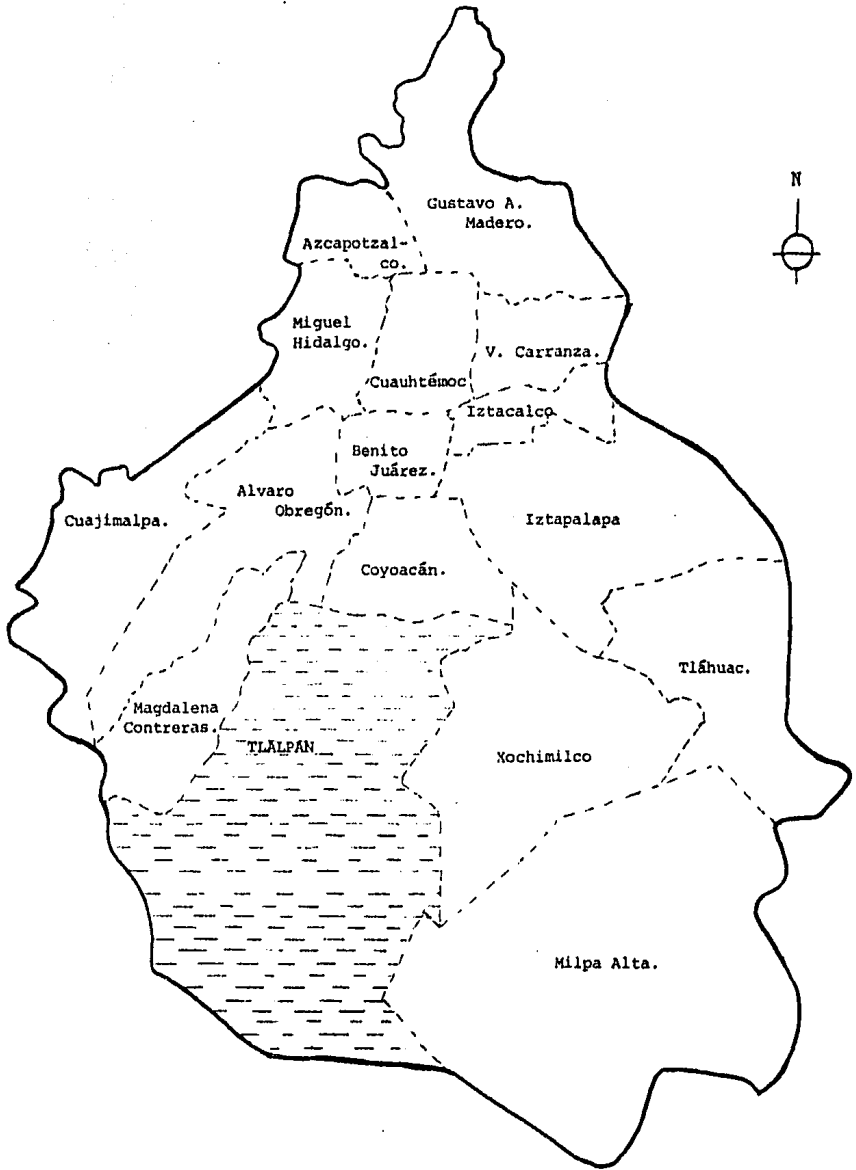
c) Clima.

En su generalidad el clima es templado y muy agradable, aun que en algunos temporales se observa una notable baja en la temperatura. Este clima representa una de las razones del gran flujo de población en los últimos años, además de que su ambiente es bastante sano por su escasa actividad industrial y por la aún recuperable formación boscosa.

d) Hidrografía.

En Tlalpan existen numerosas corrientes de agua que bajan de los cerros, principalmente del Ajusco, aunque algunos de ellos solo llevan agua en tiempos de lluvia. La dirección en que corren estos ríos es de Oeste a Este y de Sur a Norte, por el declive mismo del terreno. Actualmente sólo se podría hablar de dos ríos, que en tiempo atrás fueron también importantes: Río San Buenaventura y Río San Juan de Dios; éstos han sido la fuente de irrigación para la parte llana de los terrenos cultivables de la Delegación. El curso del Río San Buenaventura se dirige hacia el lago de Xochimilco, pasando cerca de la antigua hacienda de Tenorio. El de San Juan de Dios se dirige hacia el canal que procede del lago de Xochimilco, por Tomatlán, para que finalmente llegue a la Ciudad de México por el canal de la Viga. A este mismo conducto se le une otro que viene del pedregal del Xitle, proporcionando suficiente agua para el funcionamiento continuo de la fábricas de papel "Peña Pobre" y la de hilados y tejidos "La Fama Montañesa".

(+) Para ver límites más precisos consultar el artículo 15 del capítulo I de la Ley Orgánica del D.D.F. de 1978.



Estas fábricas y las colonias residenciales con los hoteles de -- paso que se encuentran sobre la carretera federal a Cuernavaca, consumen gran parte de este líquido que surge del mismo territorio de la Delegación.

e) Flora.

Del total del territorio que comprende la Delegación, el -- 50.8% corresponde a la zona boscosa: pero se observa un deterioro constante de esta zona, ya ue se ha utilizado para fines industriales, además de la urbanización de parte de ella.

Esta superficie boscosa, considerada como la mayor riqueza forestal del D.F., contiene especies como el "palo loco", pinos, encinos, pirules, oyamel, helechos y toda una variedad de cactáceas. En definitiva, el pino y el oyamel son directamente explotados por la Unidad Industrial Forestal "Loreto y Peña Pobre".(+)

2.1.3 Usos del suelo.

Una vez que tenemos una idea general sobre las características físicas y naturales del territorio de la Delegación, podemos ahora intentar una descripción igualmente global sobre los usos que se hacen del mismo. La distribución funcional del suelo la presentamos de acuerdo a las últimas cifras que tenemos y corresponden a 1981 y 1982.

a) Uso Agrícola.

El cultivo, aunque ha disminuido, sigue siendo una actividad importante dentro de la Delegación. Los productos agrícolas que se cultivan dentro de su área, contribuyen, en parte, a satisfacer la demanda de los capitalinos, es por ello que Tlalpan juega todavía un papel de cierta importancia en este aspecto.(++)

(+) El 21 de febrero de 1947 se les dió la concesión por un decreto presidencial. Estas concesiones confirman que la zona boscosa ha sido vilmente perjudicada por estas compañías con toda la ley de su parte.

(++) López Portillo en su visita del 23 de Enero de 1982 a ésta Delegación, presidió un acto agrario en el que premió a 5 agricultores que triunfaron en el primer concurso de alta productividad del maíz. (Cfr. "Uno más Uno" Enero 24 de 1982.)

Las zonas de cultivo se localizan principalmente en dos lugares: el primero se sitúa al noreste, es decir, hacia la ex hacienda de Coara, aunque en los últimos años ya se ha mezclado con usos habitacionales; el otro lugar se encuentra entre San Pedro Mártir y Teperan y representa el mayor núcleo productivo de la zona norte. Existen otras pequeñas áreas de cultivo en diferentes lugares de la Delegación, pero éstas son de menor importancia, ya que en últimas fechas han sido absorbidas por la mancha urbana, tal es el caso del área que se ubica entre Sta. Ursula Xitla y Tlalcoligía.

b) Uso Habitacional.

El uso habitacional del suelo es el que ha cobrado mayor importancia, principalmente en la superficie de la zona norte. La mayor parte de las viviendas se localizan en la zona urbanizada (18.3% del total) que se encuentra al norte de la Delegación. Cuando se hable del desarrollo urbano en Tlalpan se abundará sobre este tema, por el momento solo diremos que la zona urbana de la Delegación tiene un 52.4% de uso habitacional, de acuerdo al Plan Parcial de Desarrollo Urbano.

c) Servicios Asistenciales.

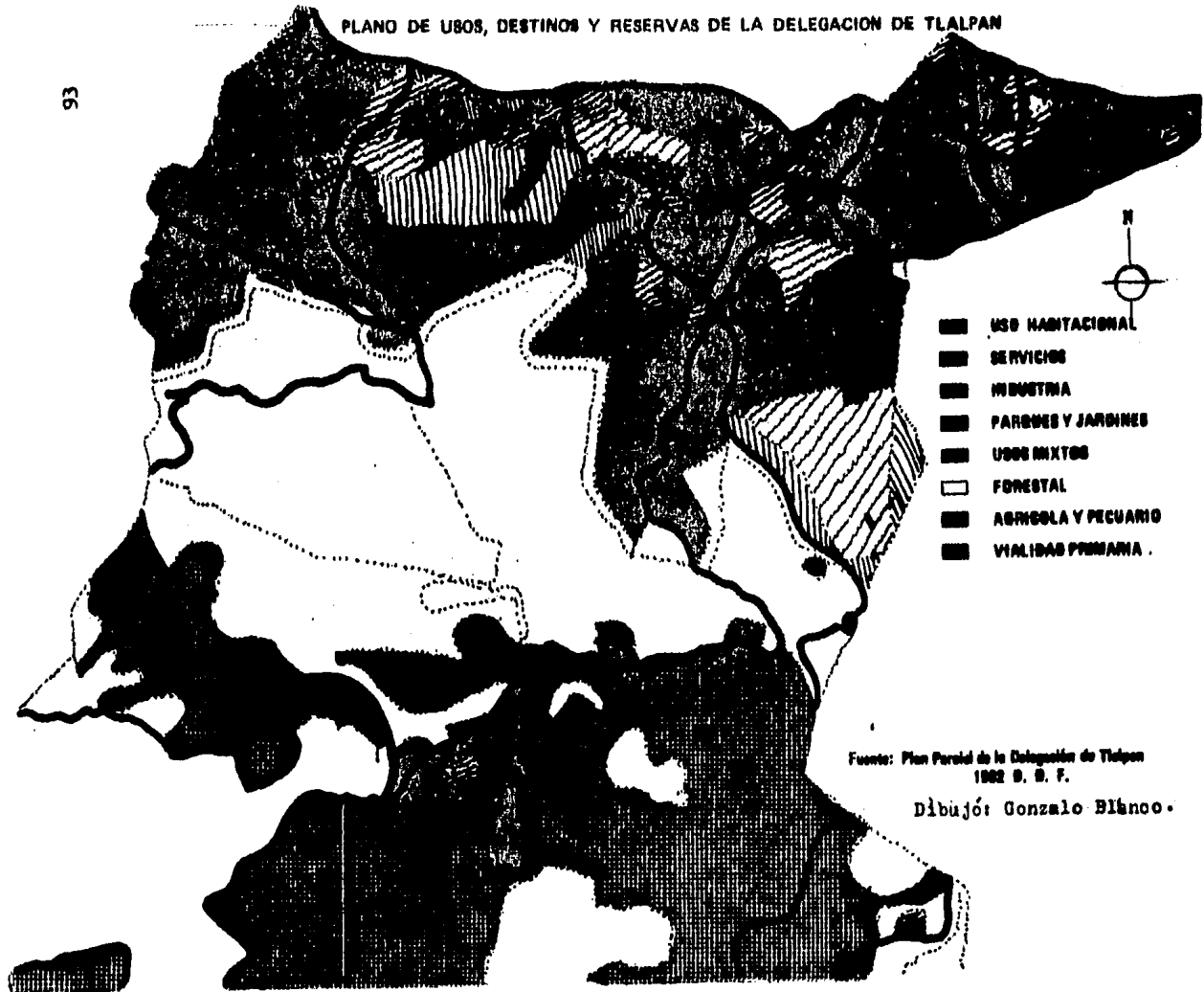
Este uso del suelo resulta ser muy característico de la Delegación por la gran cantidad de instituciones públicas para la salud. Lo que más sobresale es la llamada zona de hospitales en la parte noreste de la Delegación; pero encontramos además otros centros importantes de salud en diversos puntos: el hospital de neurología, hospital Fray Bernardino, Instituto Mexicano de Rehabilitación, el Instituto Nacional de Enfermedades Pulmonares, la Clínica San Rafael para descontrolados mentales y otros de menos importancia.

d) Uso Comercial.

El comercio dentro de la Delegación abarca varias sendas. Desde el antiguo mercado que se localiza en el centro de Tlalpan, al que se suma una cantidad considerable de pequeños comercios, hasta los más lujos restaurantes y centros comerciales. Como ejes comerciales está la Avenida Insurgentes Sur, a cuyos lados se han establecido tiendas como "Aurrerá" y "Conasupo" y un gran número

PLANO DE USOS, DESTINOS Y RESERVAS DE LA DELEGACION DE TLALPAN

93



Fuente: Plan Parcela de la Delegación de Tlalpan
1962 D. E. F.

Dibujó: Gonzalo Blanco.

de Bancos, ferreterías, Casas de materiales para la construcción, farmacias, mueblerías, etc. pero siempre predominan los restaurantes y las fondas.

Las demás redes comerciales dentro de la Delegación se les puede considerar como satisfactores de primera y segunda necesidad y se localizan sobre la avenida principal de las colonias de mayor importancia; es el caso de la colonia Miguel Hidalgo y Ampliación en que el comercio se distribuye sobre la única carretera o calle pavimentada, lo mismo sucede en la Héroes de Padierna donde el comercio se concentra sobre la avenida Tlahuamacala.

En otras colonias populares existe una gran cantidad de pequeños comercios, a veces dispersos o formando reducidas concentraciones, y casi siempre se trata de la venta de productos de -- primera y segunda necesidad. Para compras mayores o de otros productos regularmente acuden centros comerciales más grandes.

e) Uso Industrial.

El principal núcleo de actividad industrial en la Delegación se localiza sobre el Camino Real a Xochimilco. Este complejo industrial se erige dentro de una zona que está reglamentada para ello y que se extiende hasta el Anillo Periférico. En esta zona sureste de la Delegación se incrementa la actividad industrial y se reducen las áreas de cultivo y los terrenos baldíos. Otra pequeña zona de uso industrial se encuentra sobre la Calzada Acoxta, donde sobresale la fábrica de productos químicos F.I. S.I.S.A.

Las dos industrias más antiguas de la Delegación, y de gran tamaño, son: la fábrica de papel "Loreto y Peña Pobre" y la de textiles "La Fama Montañesa"; la primera se localiza entre la avenida Insurgentes Sur y San Fernando y, la segunda, sobre la calle de La Fama y a un costado del cañón que conduce al parque recreativo "Las Fuentes Brotantes".

El problema común de ambas fábricas es la contaminación que producen; pero es mucho más sobresaliente la que produce la fábrica "Loreto y Peña Pobre", pues los olores que despiden llegan

a percibirse hasta a tres kilómetros de distancia. Al respecto, en muchas ocasiones se ha hablado de la posibilidad de que esta fábrica sea trasladada fuera del D.F.

En resumen, el relativo crecimiento industrial en la Delegación se desarrolla sobre el Camino Real a Xcochimilco y empieza a manifestarse con mayor intensidad sobre el anillo Periférico. Este desarrollo tiene posibilidades de incrementarse, si tomamos en cuenta que la zona está reglamentada precisamente para ello. Cabe destacar que la mayoría de estas industrias son poco contaminantes y, en términos generales se busca preservar el medio ambiente, ya que no se permite el establecimiento de industrias con un alto grado de contaminación.

f) Parques Recreativos y Zonas Verdes.

De los años setentas en adelante la Delegación ha adquirido gran importancia en su actividad recreativa, tanto de uso público como privado. Por ejemplo, el Club de Golf México y el Club de Tenis Italia, ambos de uso particular; además de otros muchos de este tipo que proliferan a lo largo y ancho de la Delegación, sobre todo hacia la zona de veda. Entre los parques públicos tenemos: Las Fuentes Brotantes, el Bosque y Zoológico del Pedregal, el Parque Nacional del Ajusco y, el más reciente, Reino Aventura, con toda la idea de una Disneylandia mexicana.⁽⁺⁾

Existen también varios terrenos dedicados al deporte, la mayoría de ellos son canchas de fútbol y se encuentran en óptimas condiciones; la excepción está dada por las instalaciones de Villa Olímpica que contiene: gimnasio, cancha de duelo para basquetbol, etc.

Por lo que toca a las áreas verdes, es notorio que la Delegación de Tlalpan es uno de los pulmones más amplios para la Ciudad de México y esto se debe fundamentalmente a su riqueza en áreas verdes que con dificultades se preservan. De acuerdo con --

(+) La administración de Reino Aventura está a cargo de particulares, el D.D.F. lo concesionó a un grupo de industriales por 25 años y al cabo de este tiempo pasará a manos del gobierno capitalino. Se sabe que el hijo del entonces Regente de la Ciudad es el principal representante del grupo de industriales. Cfr. Uno más Uno Noviembre 23 de 1981.

los datos que presenta el Plan Parcial de Desarrollo Urbano, el 82% del territorio de la Delegación corresponde a las zonas de conservación y amortiguamiento.

g) Instituciones Educativas.

A través de los años el uso del suelo para instituciones educativas se ha incrementado y se ha apropiado de extensos terrenos. El Internado México, la reciente Universidad Intercontinental, El Instituto Superior de Estudios Eclesiásticos, la Preparatoria No. 5, varias escuelas secundarias federales, (la 29, 125 y 73), el Colegio de México, el Colegio Militar y una gran cantidad de colegios particulares; son todos ellos algunos de los institutos educativos que se encuentran en esta Delegación.

Un caso especial de institución es lo representa la gran cantidad de Seminarios y Conventos que desde hace ya varios años se encuentran en esta zona⁽⁺⁾, la mayor parte de ellos poseen extensos terrenos que muchas veces sólo se utilizan como jardines o para la recreación interna, aunque también para sus amplias y confortantes instalaciones que van más acordes con el tipo de vivienda residencial de lujo. Como ejemplos de estas instituciones tenemos: el Seminario Conciliar de México, el Seminario de Misiones extranjeras, el Seminario del Espíritu Santo, el Seminario de los Agustinos, los Maristas, etc. y Conventos como el de San José de Lyon, las Capuchinas, las Clarisas, las Oblatas y como otras 15 más. La mayoría de Conventos y Seminarios están distribuidos por la colonia Toriello, Centro de Tlalran y por el antiguo pueblo de Santa Ursula Xitla.

n) Otros usos del Suelo.

Entre otros usos del suelo podemos mencionar la zona arqueológica que se localiza sobre el Anillo Periférico, a un costado de la fábrica Peña Pobre. El principal vestigio de atracción es la pirámide de Cuicuilco y su pequeño museo.

El uso del suelo para Oficinas es relativamente importante

(+) Según datos del C.I.F.E.S. del D.R.I., desde 1580 comenzaron a establecerse Seminarios y Conventos en esta Zona que se encontraba alejada de la ciudad.

en la zona más céntrica y urbanizada. Ahí encontramos las Oficinas Públicas de la Delegación Política, las del Juzgado Calificador, las de la Compañía de Seguros la Comercial, Agencia de Correos, Telégrafos, Teléfonos de México, Delegación de Policía, - etc.

Otros usos del suelo vienen a ser los lugares expresamente para el turismo, aunque son pocos, sí representan cierto patrimonio histórico. Podemos mencionar la Casa de Moneda (Actual secundaria No. 23), Plaza Juárez, Ex-Palacio Municipal, la Parroquia de San Agustín y su Convento anexo, la casa en que estuvo prisionero Morelos, la Casa Chata, la Casa de Anáhuac y, desde luego, la zona arqueológica que ya se ha nombrado. Aunque tal vez lo más atractivo para los paseantes sean los parques públicos y la belleza natural de la zona del Ajusco.

2.1.4. Población.

Nuestro propósito es sólo enumerar algunas características generales sobre los habitantes de esta Delegación: densidad de población, número de habitantes, situación económica, etc. De esta manera completaremos una visión de conjunto sobre Tlalpan.

De acuerdo a los Censos de Población y Vivienda del D.F., - esta Delegación experimenta su mayor crecimiento demográfico en la década de los años setentas, en que llega casi a triplicar su población.

CUADRO # 7

POBLACION EN LA DELEGACION DE TLALPAN

<u>Año</u>	<u>Habitantes</u>	<u>Porcentaje con respecto al D.F.</u>
1930	10,000	0.81
1949	19,249	1.09
1950	32,767	1.07
1960	61,195	1.25
1970	130,719	1.86
1980	368,974	4.17

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos de Censo de Población y Vivienda del Distrito Federal 1930, 1940, 1960, 1970 y 1980.

Si bien la Delegación ocupa el primer lugar en extensión territorial dentro del conjunto de las Delegaciones (constituye el 20.5% del área del D.F.): en cuanto a población sólo alberga al 4.1% en 1980. Sólo Tláhuac, Milpa Alta, M. Contreras y Cuajimalpa cuentan con menor población que Tlalpan. Todas las demás Delegaciones rebasan el medio millón de habitantes.

Si solo tenemos en cuenta el área urbanizada de la Delegación, la densidad de Tlalpan es de 74.6 habitantes por ha.

El 33% de su población es económicamente activa y como ocupados sólo aparecen el .5% en el Censo de Población y Vivienda de 1980. El 58% de la P.E.A. se dedica a actividades terciarias o de servicios, el 18% a actividades industriales y sólo el 10% a actividades del sector primario. El 14% restante se encuentra clasificado en actividades no especificadas.

En cuanto a ingresos económicos se constata que el 60% de la P.E.A. percibe ingresos inferiores al salario mínimo o igual al mínimo y la mayoría de estos pobladores se concentran en la parte sur y poniente del área urbanizada.

Por lo que toca a vivienda, de acuerdo al Censo ya citado, la Delegación contaba con 63,747 viviendas, 61% de éstas con techo de losa o cemento, 18% de asbesto y 22% de cartón. Relacionando el número de habitantes con el número de viviendas, tenemos un promedio de 4 a 5 personas por vivienda. Resulta muy probable que el hacinamiento sea mayor en las casas de techo de cartón y asbesto, ya que generalmente éstas cuentan con menos cuartos.

De manera general podemos decir que se trata de una población heterogénea en cuanto a su situación económica y cultural. Los diversos lugares de donde proceden sus habitantes, así como los distintos pueblos que ya existían en la Delegación nos dan como resultado un mosaico cultural. Cosa semejante sucede en lo que se refiere a la situación económica, si bien la mayoría percibe ingresos iguales o inferiores al salario mínimo, casi un 10% obtiene ingresos superiores a 5 veces dicho salario.

2.2 Desarrollo Urbano en Tlalpan.

La Delegación de Tlalpan ha seguido un proceso de urbanización más o menos lento hasta antes de 1970, en los años siguientes dicho proceso se acelera y el área urbana de la Delegación se incorpora definitivamente al AUCM. El análisis de esta última etapa es la que nos interesa de manera especial.

Antes de pasar al estudio de los últimos años, creemos conveniente tener una visión general sobre el desarrollo urbano de esta Delegación hasta antes de 1970. Ello nos permitirá comprender mejor la problemática más reciente.

2.2.1. Antecedentes.

La Delegación como tal se constituye en 1928 cuando el municipio de Tlalpan se convierte en una Delegación más del D.F.⁽⁺⁾ A partir de esta fecha el pueblo de Tlalpan (ciudad) queda considerado como cabecera de la Delegación que lleva su nombre.

Para 1930 se trata de una zona predominantemente rural en la que sólo la parte central de la cabecera cuenta con algunos servicios urbanos. La Delegación tenía 900 casas y el 53% radicaba en la cabecera, el resto de la población se localizaba principalmente en los 11 pueblos⁽⁺⁺⁾ La fuente de riqueza estaba representada por la producción agrícola e industrial. Para este tiempo ya contaba con tres fábricas relativamente grandes: La Fama - Montañeza, San Fernando y Peña Pobre.

Si bien la Delegación dependía jurídica y administrativamente de las autoridades centrales del D.D.F., se mantenía aislada y en gran parte conservaba cierta autonomía, se conservaban las costumbres en los pueblos y los viajes a la Ciudad de México no eran muy frecuentes.

Lo que podemos ahora preguntarnos es cómo se expresa en ---

(+) Cfr. Ley Orgánica del D.D.F. Dic. 1928.

(++) Los once pueblos ya antiguos eran: San Pedro Mártir, San Andrés Totoltepec, Sta. Ursula Xitla, Magdalena Petlaculco, Chimalcoyotl, Sto. Tomás Ajusco, San Miguel Ajusco, Parres, Topilejo, Huipulco y Xiculco.

Tlalpán el crecimiento acelerado del AUCM que se da de 1940 en adelante. En otras palabras ¿qué procesos urbanos sufre Tlalpán mientras la Ciudad de México se expande a un ritmo acelerado?

El crecimiento que experimenta la Ciudad de México del centro a la periferia, también se vive en la ciudad de Tlalpán y su periferia.

De 1950 a 1960 el centro de Tlalpán es superado demográficamente por su periferia. Si en 1940 el centro de la Delegación absorbe el 54.2% de la población, para 1970 es sólo el 16.93%, -- mientras que las colonias periféricas para este último año representan ya el 53.2% y el resto está constituido por los habitantes de los pueblos y ranchos situados principalmente al sur y ponien de la Delegación.

De 1940 a 1960 se observa un incremento constante de la población de la zona central y, en consecuencia, aumenta su densidad. Para la década de los sesentas el centro de Tlalpán disminuye su población en términos absolutos y relativos; de 22,157 habitantes en 1960 a 22,129 en 1970. Esto nos permite detectar -- un descenso en el uso habitacional del centro y un incremento en otros usos.

CUADRO # 8

Distribución de la Población en Tlalpán (1940-1970)

Localidades	#	1940	%	#	1950	%	#	1960	%	#	1970	%
Ciudad	1	10,436	54.2	1	18,140	55.5	1	22,957	37.5	1	22,129	16.8
Pueblos	9	8,526	42.9	9	13,656	41.8	10	23,331	38.1	11	36,599	28.0
Col. Agrícolas	0			1	739	2.4	0			0		
Haciendas	2	181	.9	0			0			0		
Ranchos	3	45	.3	7	(a)		11			1		
Rancherías	2	331	1.7	1	52	.3	2			0		
Colonias	0			0			18	14,316	23.4	10	69,557	53.3
Otros	0			0			3	591	1.0	2	2,435	1.9
TOTAL	17	19,249		19	35,587		45	61,195		25	130,719	

(a) Los ranchos fueron censados en el pueblo de Huipulco

Fuente: Censo de Población y Vivienda del D.F. 1940, 1950, 1960 y 1970.

El proceso de desdoblamiento del centro delegacional puede explicarse en parte por su especialización en actividades comerciales, turísticas, financieras, etc., en detrimento del uso habitacional. Por otro lado, las inversiones de capital en comercios y servicios, la mayor urbanización del centro y el acercamiento de la mancha urbana de la Ciudad de México, producen una elevación en el precio del suelo y esta elevación resulta especialmente significativa en el centro de Tlalpan y en los terrenos cercanos a las avenidas principales.

Esto propicia que el suelo adquiera usos más rentables y -- provoca la segregación de su uso a los habitantes de menores ingresos. Esta expulsión en el centro de Tlalpan se da a través -- de los desalojos a personas que habitaban en viviendas de alquiler o por la venta de su predios para usos más rentables.

Veamos ahora qué pasaba en la periferia de Tlalpan. Hasta -- 1950 eran haciendas, ranchos, ejidos y pueblos los que la conformaban. En 1970 encontramos ya un número considerable de colonias que se han establecido en terrenos de antiguos pueblos, ejidos, ranchos o haciendas, de tal manera que constituyen el espacio -- con mayor población (En 1970 albergan al 53.31% del total de la Delegación).

Las haciendas desaparecieron relativamente pronto. Su proceso de desintegración se acelera después del período revolucionario (1910-1917), mediante el reparto de tierras, para dar lugar a la formación de ejidos, tierras comunales o pequeñas propiedades. Para 1940 sólo tenemos 2 haciendas registradas como tales: San Juan de Dios y Coara, aunque de hecho existían otras -- dos: Peña Dobre y Comaltepec. Estas pocas haciendas, en los años siguientes continúan su proceso de desaparición: algunos propietarios fraccionan sus terrenos y se convierten en ranchos -- (por esto es que para 1960 la haciendas disminuyen y los ranchos aumentan), otras se transforman en zonas habitacionales y, finalmente, en otras ocasiones los terrenos son vendidos a fraccionadores o inmobiliarias, quienes se encargan de lotificar, vender o especular con ellos, esperando que aumenten su valor.

Con los ranchos sucede algo similar, desaparecen y dan paso al uso habitacional o industrial (para 1970 sólo existe un rancho). Ranchos como el de Acoxpan y el Trébol se incorporaron a la marcha urbana y sólo se conservaron las rancherías de Cima y Farres, que se localizan más al sur de la Delegación.

Algunos terrenos ejidales se transforman en zonas urbanas. El proceso que se sigue para esta transformación se da de manera peculiar en cada uno de los casos que se presentan, aún cuando los trámites legales sean los mismos. Por el momento nos referiremos al caso del ejido de Tlalpan. Los terrenos ejidales que se convierten en zona urbana se localizan al noreste de la Delegación y de un uso predominantemente agrícola y ganadero pasan a un uso habitacional.

La zona urbano ejidal comienza a ser fraccionada al margen de la ley. Primeramente se incorpora al área urbana la parte baja del ejido que colinda con lo que actualmente es la avenida In surgentes Sur. Hacia 1960 ya se han establecido colonias como Cu ramagley, la Lonja, Campo Xochitl, Miguel Hidalgo, etc. de tal manera que para 1967 la parte baja del ejido Tlalpan está casi totalmente poblada. En estos años los ejidatarios venden al I.S.S.T.E. una franja de terrenos que colindan con las Fuentes Brotantes y se extienden casi hasta la carretera Picacho Ajusco. Sobre los límites de estos terrenos surgen algunos asentamientos irregulares: El Metro, El Capulín y Cartolandia.

¿Cómo se obtuvieron los lotes urbano ejidales de Tlalpan? - El mecanismo dominante para la adquisición de un lote consistía en dar una aportación en trabajo para el trazado y apertura de ca lles y una cuota en dinero. Cuando tenían ya cierto tiempo parti cipando con su trabajo y su cuota, se les otorgaba una constancia de adjudicación por parte de los ejidatarios.

En la repartición de lotes se hicieron presentes distintas autoridades gubernamentales y miembros del partido oficial. Personal de la Secretaría de la Reforma Agraria, empleados ferrocarrileros, miembros del P.R.I. y policía obtuvieron lotes, en su mayor parte localizados en la parte alta del ejido que hoy corresponde a la colonia Ampliación Miguel Hidalgo.

Hubo también mucha gente que, al enterarse del reparto de lotes, lograron obtener más de uno, pero no los habitaron inmediatamente sino que dejaron quien los cuidara y esperaron que la zona recibiera los servicios urbanos más necesarios, para luego venderlos o habitarlos. Algunos realizaron traspasos y vendieron sus lotes a personas de mayores recursos económicos, que compran y especulan con ellos.

En esta zona urbano ejidal casi no se permitieron las invasiones, los intentos fueron duramente reprimidos por el Comisariado Ejidal, con la ayuda de la Policía Montada o la Policía circunscrita a la Delegación.

Juntamente con el poblamiento de la zona urbano ejidal, se habitaron las zonas cercanas: San Fernando, Santa Ursula, San José Buenavista, Carrasco, La Fama, Huipulco y Toriello. Todas estas colonias formaban el núcleo central más poblado de la Delegación.

Si reflexionamos sobre los factores que contribuyeron a este poblamiento, podemos destacar los siguientes:

a) La cercanía de fuentes de trabajo. Dentro del perímetro de la Delegación y cerca de la zona poblada con mayor intensidad, se localizan distintas fuentes de trabajo. Entre las fábricas sobresalen: "La Fama Montañeza" (de hilados y tejidos), "Textiles San Fernando", "Textiles Ajusco" y la fábrica de panel "Peña Pobre". Existían otros centros de atracción de mano de obra como la explotación de cantera en los pedregales de Carrasco, los Hornos para la fabricación de tabiques y las obras públicas para la construcción de Villa Olímpica y Periférico Sur en la década de los sesentas. (+)

b) El acercamiento de la mancha urbana y la necesidad habitacional de los habitantes del D.F. Para 1960 la Delegación de Coyoacán y San Ángel se encontraban ya incorporados a la creciente ciudad y, aunque la Delegación de Tlalpan queda todavía alejada, presentaba ya una posibilidad para ser habitada por los que tenían mayor necesidad.

(+) Más tarde los centros industriales se extendieron hacia la Av. San Fernando, sobre el camino a Xocmilco y Acoxta.

c) Las obras de vialidad y transporte urbano constituyen también un factor importante para la habitación y urbanización del territorio de Tlalpan. Consideramos que el tipo de vialidad y transporte determinan en gran parte el tipo de construcciones y de habitantes que se establecen en la zona, es decir, cuando los primeros son deficientes difícilmente proliferan las construcciones de casas lujosas. Una vez que la zona está bien comunicada se hace atractiva para las personas de mayores ingresos. Si a ésto le agregamos que se trata de un lugar codiciado por sus características físicas y naturales, la atracción aumenta.

Con base en lo que hemos mencionado, observamos que el área urbana de Tlalpan se encontraba hasta antes de 1960, todavía alejada del AUCM y el transporte hacia la gran ciudad era muy precario. Ya desde el porfiriato se contaba con el servicio de tranvía. Hacia los años cincuentas se logra que el servicio de autobuses urbanos llegue hasta el pueblo de Santa Ursula Xitla. Las vías de acceso a Tlalpan eran la avenida Insurgentes, la avenida San Fernando y Calzada de Tlalpan.

Podemos decir que el transporte y la vialidad se mejoraron ampliamente en la década de los 60^ª. En estos años se realizan grandes obras de infraestructura que permiten una comunicación rápida con la ciudad. La Calzada de Tlalpan se extiende hasta la nueva carretera a Cuernavaca, el Periférico, que se había comenzado en 1958, se prolonga en 1967 hacia el sur y llega hasta Cuernavaca en Xochimilco; la avenida Insurgentes se extiende de San Angel hasta el cruce con el Periférico y Villa Olímpica. La prolongación de Insurgentes Sur era a través de la avenida Insurgentes que comunicaba a la colonia Hidalgo, la Pama, las Fuentes -- Brotantes y llegaba a juntarse con la Calzada de Tlalpan. Además la avenida San Fernando es ampliada y así se completa la estructura vial primaria que permanece hasta ahora.

En torno a esta estructura vial primaria se fueron comunicando las nuevas colonias, la mayoría de ellas contaba solo con una calle pavimentada y ésta era la que les permitía tener acceso a alguna de las vialidades primarias. Como ejemplos de esta situación tenemos la avenida Corregidora que comunica a la colo-

nia Hidalgo con la Av. Insurgentes Sur, y la Av. Sta. Ursula Xitla que hace lo mismo con el pueblo que lleva su nombre.

Concluiremos los antecedentes del desarrollo urbano en Tlalpan, sintetizando los fenómenos que se observan en este proceso de transformación que experimenta la Delegación hasta antes de 1970.

a) Las haciendas desaparecen y son transformadas en zonas urbanas. Algunas de ellas cambian a uso primordialmente habitacional, es el caso de la hacienda Chihuahua, localizada cerca de Huipulco, que se transformó en la colonia Chihuahua y que aparece registrada como tal en 1959.

b) La mayoría de los ranchos desaparecen y dan paso al uso habitacional o industrial.⁽⁺⁾

c) La formación de colonias periféricas al centro de Tlalpan. Estas colonias conforman el núcleo central de mayor población en la Delegación para 1970.

d) La transformación de terrenos ejidales en zonas urbanas. Al analizar el caso del ejido de Tlalpan hemos observado que las colonias surgidas en estos terrenos hasta antes de 1970--son fundamentalmente populares; pero recordemos que muchos lotes quedan baldíos y posteriormente se construirán casas lujosas.⁽⁺⁺⁾

e) Algunos pueblos se convierten en colonias al ser alcanzados por la mancha urbana. Los ejemplos más claros son el del pueblo de Huipulco y, en menor escala, el de Sta. Ursula.

f) Hacia finales de los años sesentas queda conformada la estructura vial primaria que comunica el área urbana de la Delegación con el resto de la Ciudad. En este punto destacan: el Periférico, la Av. Insurgentes Sur, la Av. San Fernando y la Calzada de Tlalpan.

(+) Algunas de las haciendas se convirtieron primero en ranchos y después adquirieron un uso habitacional o industrial. Parte del rancho de Acóxtan y Coapa se transforman en parte del corredor industrial. Posteriormente, en otra parte de Acóxtan y Coapa se establecen zonas residenciales de lujo.

(++) Para una información más amplia sobre la transformación urbana de tierras ejidales en Tlalpan, puede consultarse: Lugo Medina Ma. Luisa y Fernando Bejarano González La Acción del Estado, el Capital y la Formación de las Colonias Populares, en la Transformación Urbana.... op.cit.

2.2.2 Panorama Urbano en 1970.

Para una mejor comprensión de las transformaciones urbanas que sufre la Delegación en los dos sexenios siguientes, daremos una somera descripción sobre su problemática urbana en el año de 1970. Este será el punto de partida y de comparación para el análisis de los años posteriores.

De una manera general podemos enunciar la problemática de la forma siguiente: el área urbana de la Delegación se encuentra ya incorporada definitivamente a la creciente ciudad y cuenta con las obras viales necesarias para comunicarla con la Ciudad de México; sus colonias periféricas constituyen el mayor núcleo poblacional y la mayoría de sus viviendas cuentan con los servicios de agua potable y energía eléctrica; aunque no se presentan como un gran problema, existen ya algunos asentamientos irregulares y se suscitan ciertos conflictos en torno a ellos; son pocas las zonas de construcciones lujosas y existen grandes espacios abiertos susceptibles de ser incorporados al área urbana.

Ahora desarrollaremos con cierta amplitud las características que hemos mencionado y comenzaremos por el aspecto demográfico. En 1970 la Delegación tiene 130,719 habitantes y su población se vio incrementada en un 113.6% con relación a 1960.

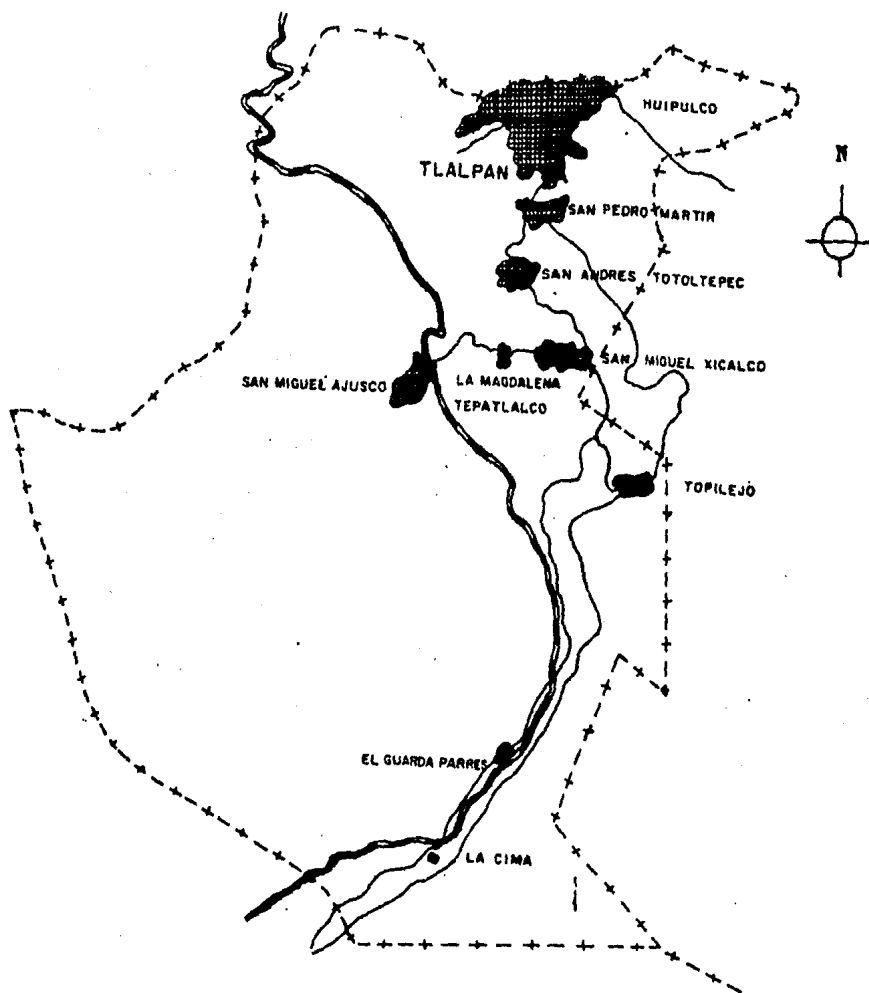
Más de la mitad de la población se encuentra ubicada en las colonias periféricas (53.2%), la ciudad de Tlalpan alberga sólo al 16.9% y los pueblos al 27.9%.

CUADRO # 9

DISTRIBUCION DE LA POBLACION EN TLALPAN (1970)

	Habitantes	%
Ciudad	22,129	16.92
Pueblos	36,599	27.96
Colonias	69,557	53.26
Otros	2,435	1.86
T O T A L	130,719	100.00

ZONAS URBANAS DE LA DELEGACION DE TLALPAN
1970



Fuente: Censo de Población y Vivienda del Distrito Federal 1970.
(Anexos)

Podemos decir que la gran mayoría de sus habitantes se encuentran ya dentro del área urbana. Si consideramos la población de la ciudad y la de sus colonias periféricas, constituyen en conjunto el 70.13% del total; y si a esto le agregamos la población de cuatro pueblos (San Pedro, Huiculco, Chimalcoyotl y Santa Ursula Xitla) que se encuentran prácticamente unidos a la mancha urbana de la Delegación, tendríamos que el área urbana alberga al 85.88%.

La población económicamente activa es de 39,518 personas. - En cuanto a la rama de actividad, el 26.6% labora en la industria de la transformación, el 33% en el sector servicios, el 9% en comercio y el 8.6% en actividades del sector primario. Con estos datos podemos observar que las actividades agrícolas y ganaderas se encuentran disminuidas y es en el sector terciario y secundario donde figura el grueso de la P.E.A.

Por lo que toca a los ingresos que perciben, el 45.36 tienen ingresos inferiores al salario mínimo: de uno a tres veces el salario mínimo el 34%, y el resto de la población percibe ingresos superiores.

Analicemos ahora algunas características de su área urbana. El incremento demográfico se manifiesta también en el crecimiento del área urbana. Se calcula que en 1970 dicha área apenas ocupaba el 5.8% del territorio de la Delegación, es decir, abarcaba aproximadamente 18 kilómetros cuadrados. Dentro del área urbana podemos distinguir la cabecera, algunos pueblos, barrios, colonias periféricas y unidades habitacionales. Por lo que toca al centro de Tlalpan concentra al 16.9% de la población y ahí se encuentra la mayoría de los comercios y otros servicios como Bancos, oficinas de la administración pública, etc. Por la avenida Insurgentes Sur sólo encontramos dos grandes restaurantes.

La población antigua de Tlalpan se localiza en la cabecera y en los pueblos antes aludidos, en los cuales su actividad fundamental era la agricultura o la ganadería, pero poco a poco sus áreas de cultivo fueron desapareciendo y dieron lugar a nuevos asentamientos humanos.

Los barrios constituyen también núcleos de población con -- cierta antigüedad y en su mayoría se localizan dentro del centro de Tlalpan o en su periferia inmediata. En algunos casos son asentamientos que surgieron a partir del establecimiento de industrias, ejemplo de ello son los barrios de la Fama, Peña Pobre y San Fernando.

La población menos antigua se ubica en las colonias periféricas que rodean el centro de Tlalpan y generalmente se trata de colonias populares, aunque se dan algunas excepciones como el Club de Golf México en Villa Coapa. Recordemos que apenas dos años antes de 1970 había quedado conformada la estructura vial que permitía comunicar adecuadamente a la Delegación con el resto del D.F. y esto nos explica en gran parte porqué para 1970 -- aún no habían proliferado las construcciones lujosas en esta Delegación.

Para 1970 encontramos ya varios asentamientos irregulares, solo que algunos de ellos no aparecen registrados en el Censo, -- pues fueron incluidos dentro de la colonia o pueblo más cercano, tales son los casos de la Héroe de 1910 y los Volcanes. En la -- colonia Miguel Hidalgo y en los ejidos de Huiculco se presentaban también ciertos problemas por irregularidad en la tenencia de la tierra. Aún cuando existían estos problemas, no afloraban -- grandes conflictos, pero ya comenzaban a desarrollarse. Serán en los años siguientes cuando, al incrementarse los asentamientos -- irregulares y al hacerse ésta zona más codiciada, se agudizará la problemática urbana.

La Delegación en su globalidad tenía 22,023 viviendas. En -- cuanto a su equipamiento diremos que si bien no es muy satisfactorio, no presenta graves problemas en este momento. Del servicio de agua potable disponen 20,301 viviendas, es decir, el 92.16%; de éstas el 58% lo tienen dentro de la vivienda, fuera de ella el 9.8% y de las llaves públicas lo toman el 31.9%. Solo el 7.8% no cuenta con este servicio y generalmente son aquellas viviendas de los recientes asentamientos irregulares.

Del servicio de drenaje solo disfrutaban 3 544 viviendas(61%) mientras el 39% carece del mismo. Su deficiencia era evidente --

en las zonas pedregosas de la Delegación.

La energía eléctrica llega a la mayoría de la población, 22 005 viviendas cuentan con este servicio es decir el 90.8%. La mayoría de las colonias populares tienen energía eléctrica en -- sus casas, pero no cuentan con alumbrado público; este servicio no se presenta como indispensable y se puede soportar su carencia.

Hemos observado que, aunque existen algunas deficiencias en cuanto a la prestación de servicios, la gran mayoría cuenta con los que aparecen como indispensables (agua y luz). Con esto queremos hacer notar que para 1970 la Delegación no experimenta graves problemas urbanos de este tipo.

Conviene insistir ahora en la importancia que tuvieron las obras viales y el acercamiento de la mancha urbana en la expansión física del suelo urbano de la Delegación. Si en 1960 el área urbana de Coyoacán aún no se unía a la de Tlalpan, en 1970 se encuentran ya integradas y comunicadas por la Calzada de Tlalpan como vialidad primaria. Esta vinculación de la Delegación con la Ciudad de México se vió fortalecida por la prolongación del - periférico de San Jerónimo hasta Cuernavaca y de la Avenida Insurgentes que se extendió hasta el inicio de la autopista a Cuernavaca.

Si bien se constata que para 1970 la Delegación cuenta con una vialidad suficiente que la comunica con su exterior, la vialidad interna empieza a mostrar deficiencias. El desplazamiento al interior de la Delegación se hace fundamentalmente a través de tres avenidas: Insurgentes Sur, San Fernando y Calzada de Tlalpan; se observa que la vialidad conformada por estas tres avenidas gira en torno al centro de Tlalpan, de tal manera que los habitantes de las colonias y pueblos de su periferia deben desplazarse hacia ellas a fin de tener acceso a sus lugares de trabajo, centros comerciales, etc. La deficiencia principal la detectamos en las calles que desembocan a las avenidas mencionadas. En la -- mayoría de las colonias se tiene solo una calle que cumple la -- función de conectarla con alguna de las avenidas principales.

2.2.3. Desarrollo Urbano (1970-1982).

Durante estos años la Delegación experimenta nuevas transformaciones urbanas y se sitúa como una de las zonas del D.F. -- con mayores atractivos para el uso habitacional y turístico por parte de los sectores medios y altos de la sociedad.

Cuando analizábamos el desarrollo urbano del D.F. mencionábamos que la etapa correspondiente a la etapa que estamos analizando se caracteriza por la agudización de los problemas urbanos y, la Delegación de Tlalpan vive también esta crisis, especialmente en sus zonas populares, donde podrá observarse el déficit de vivienda, la falta de servicios y la proliferación de conflictos urbanos en torno a los asentamientos irregulares.

El análisis de este período se desarrollará alrededor de -- dos cuestionamientos que nos parecen centrales: ¿De qué forma se expresa la "crisis urbana" en la Delegación? y ¿Cuál es la contradicción principal que se da en su área urbana?.

Antes de pasar a un desarrollo más detallado de las cuestiones que hemos apuntado, queremos plantear desde ancla, de una manera general, la problemática central que vive Tlalpan en su área urbana. Se trata de una lucha por el espacio entre distintos grupos sociales. Las características físicas y naturales de este lugar, su acercamiento a la mancha urbana de la Ciudad de -- México y las obras viales que permiten el desplazamiento hacia -- los demás lugares del D.F., hicieron de Tlalpan una zona codiciada por los sectores medios y altos de la sociedad, ya que son -- ellos los que pueden darse este "lujo". Mientras este tipo de -- personas comienzan a ubicarse dentro de la Delegación en busca -- de zonas más aptas para uso habitacional o recreativo, personas de menores ingresos se desplazan también hacia estos lugares y se establecen generalmente en las zonas más pedregosas y en las que presentan mayor dificultad para la construcción de viviendas. En un lugar que parece estar reservado a personas de mayores recursos económicos, el problema está presentado por aquellos asentamientos populares que se han establecido en dicho lugar.

El conflicto principal se da en la lucha por este espacio:

por un lado observamos una tendencia general de apropiación del espacio por los sectores medios y altos de la sociedad y, por el otro, una contratendencia expresada por los sectores más bajos - que se resisten a ser segregados del uso del mismo espacio. El proceso de urbanización seguido en los últimos años veremos cómo se ha desarrollado esta problemática que hemos definido como central para nuestro estudio.

Si fijamos nuestra atención en el factor demográfico, constatamos una aceleración en su ritmo de crecimiento. Si de 1960 a 1970 el incremento fue del 113%, de 1970 a 1980 es del 182.3%, - es decir, un promedio anual de crecimiento del 9.53%.

Del total de población en 1980, el 22.8% no es originario - del D.F. Entre las principales entidades federativas de donde -- proceden estos habitantes tenemos: México, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Guanajuato. Sabemos que estos datos no nos permiten detectar el número de inmigrantes de otras Delegaciones, ya que sólo nos dan las cifras de los que proceden de otras entidades federativas. Aún cuando sólo tengamos estos datos sí podemos constatar un incremento notable en cuanto a los no originarios del D.F., - que en 1970 sumaban 37,162, si para 1980 son 83,912, tenemos que en estos diez años llegaron cuando menos 46,750 y constituyen el 12.7% de la población de Tlalpan.⁽⁺⁾

Si hemos advertido que se da una tendencia general de apropiación del espacio por parte de los sectores medios y altos de la sociedad, ésto se expresa en cambios en la composición de clase de la población. En 1970 el 45.36% percibía ingresos inferiores al salario mínimo, mientras que en 1980 sólo el 25% se encuentra en esta situación, el 29% percibe entre 1 y 2 veces el salario mínimo, el 22.57% de 2 a 5 veces y el 12.37% 5 veces o más.⁽⁺⁺⁾ Se nota pues un incremento notable de personas de ingresos medios y altos.

Del total de la DFEA (133,760) sólo el 7.7% se dedica a acti

(+) De 1960 a 1970 llegaron a la Delegación 20,481 personas procedentes de otros Estados de la República.

(++) Estos datos son aproximados, ya que los grupos de ingresos que presentan los Censos no están constituidos de acuerdo al salario mínimo.

vidades agrícolas o ganaderas, el 14% a industrias manufactureras y el 13.29% a la industria de la construcción. Nos percatamos nuevamente de una disminución de la PEA que se dedica a actividades del sector primario.

Una vez que hemos analizado el crecimiento demográfico, lo que nos interesa ahora es ver cómo se ha manifestado en el crecimiento urbano y cómo se ha distribuido el espacio urbano entre los diferentes grupos sociales.

El área urbana de la Delegación crece aproximadamente en un 100% de 1970 a 1980, pasa de casi un 9% a un 18.5% de su territorio. La nueva área urbana queda conformada en 1980 con los siguientes usos del suelo: el 52.4% corresponde al uso habitacional, el 9% a servicios, el 1.4% a industrias, el 24.5% a vialidad y el 23.4% a reservas del suelo urbano.⁽⁺⁾

Estos datos nos permiten afirmar que el uso principal de este espacio urbano es el habitacional, mientras que el uso industrial parece poco relevante. El uso considerado como reservas del suelo urbano está constituido primordialmente por áreas verdes y terrenos baldíos.

Los diferentes asentamientos humanos que ocupan el espacio con uso habitacional se han establecido en distintos periodos. De 1970 a 1976 proliferan las colonias o fraccionamientos residenciales y, al mismo tiempo, aparecen muchas colonias populares. De 1976 a 1982 continúa el surgimiento de fraccionamientos residenciales y comienzan a abundar las Unidades Habitacionales; por su parte las colonias populares densifican su población y son muy pocas las que aparecen en este sexenio.

Veamos con más detenimiento lo que ocurrió durante la regencia del Lic. Octavio Senties. Bastantes son las colonias residenciales que aparecen y se localizan principalmente en la parte noreste de la Delegación. Estos fraccionamientos se establecen en las mejores tierras, las más aptas para la construcción y las mejor comunicadas. Toda esta zona es más o menos plana y cuenta

(+) Cfr. "Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpan" publicado en el Diario Oficial México, 17 de mayo de 1982.

con importantes obras viales que hacen atractivo su poblamiento. El proceso de urbanización que se siguió en la mayoría de estas colonias fue el siguiente: antiguamente eran ranchos o haciendas que se transformaron en fraccionamientos habitacionales, generalmente los terrenos eran vendidos a fraccionadores o inmobiliarias que se encargaron de lotificar y, en algunos casos, de conseguir los servicios públicos más indispensables. En algunos casos se construyen las casas y se ponen a la venta y, otras veces simplemente se fracciona y venden los lotes.⁽⁺⁾

Al mismo tiempo, aunque en menor cantidad, aparecen condominios o unidades habitacionales en la parte central de Tlalpan, tal es el caso de los Condominios Residencial Insurgentes sobre la avenida del mismo nombre. En la parte noroeste surgen también algunos fraccionamientos residenciales como "Fuentes del Pedregal".

Con la formación de este tipo de asentamientos (fraccionamientos residenciales, condominios y Unidades habitacionales) se incrementa el espacio ocupado por personas de medianos y altos recursos económicos. El proceso de apropiación y urbanización del espacio sobre el cual se asentaron estas colonias se llevó a cabo sin grandes conflictos.⁽⁺⁾

Habíamos señalado que juntamente con este proceso de "residencialización" proliferan colonias populares en otras zonas de la misma Delegación. Es importante remarcar que de 1970 a 1976 es cuando aparecen la mayoría de las colonias populares que actualmente existen en la Delegación, pues se favorecieron o permitieron las invasiones de tierra, proceso que en los años siguientes se intentó frenar por completo.

El grupo de las colonias populares se establecieron en lugares que presentaban pésimas condiciones para ser habitados: zo

(+) Creemos que sería más completa la investigación si obtuviéramos datos más precisos sobre quiénes son estos fraccionadores e inmobiliarias que se apropian de los terrenos, pero no lo consideramos como indispensable para el objetivo de nuestro trabajo, basta saber qué sectores se apropian de ellos.

(++) El conflicto más importante en la zona noreste es el que se genera en torno a los ejidos de Huipulco. Aunque este problema se gesta a finales del sexenio de Echeverría, es hasta el siguiente cuando se agudiza. Cfr. Sol de México 27 Sept. 1976 pág. 3.

nas pedregosas, con pendiente fuerte, sin servicios públicos y - con deficiencias en comunicación vial. Este tipo de colonias se establecen dos grandes áreas: la parte poniente y la parte sur - del área urbana.

La mayoría de colonias de la parte poniente se establecen - en tierras ejidales (ejidos de Tlalpan y Padierna). Diversos con- flictos se presentan en estas zonas entre los agentes que partici- pan en su urbanización: colonos, ejidatarios y autoridades gu- bernamentales.⁽⁺⁾ Los lotes quedan repartidos entre los agentes mencionados; los ejidatarios reciben algunos lotes y una indem- nización por sus tierras expropiadas, entre los lotes que se re- parten hay unos que directamente obtienen los colonos por su tra- bajo y otros que son apropiados por las autoridades.

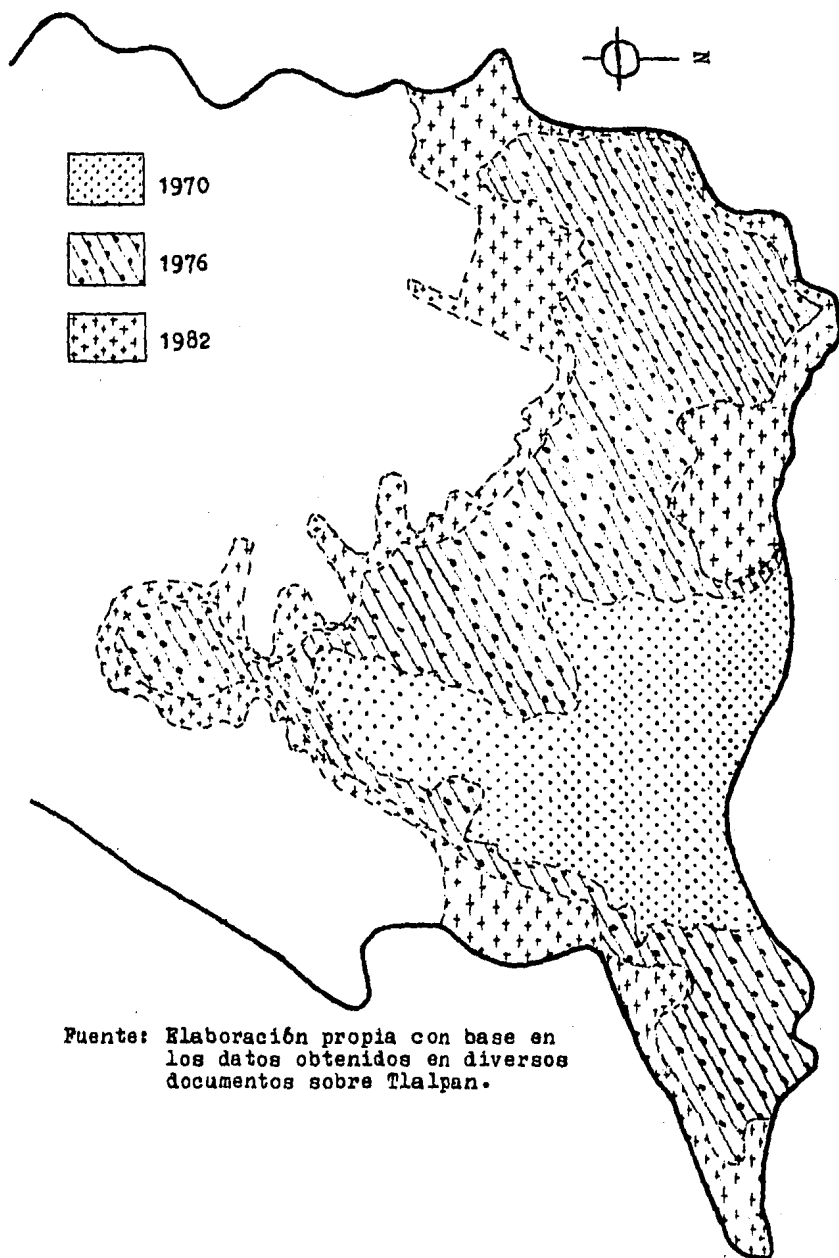
Los problemas de la regularización de la tierra son los que van a abundar en esta región y, cuando se logra cierta estabili- dad o seguridad de permanecer en el lote que han adquirido, las movilizaciones de los colonos serán para obtener el servicio de agua potable principalmente.

En la parte sur del área urbana la problemática se presenta de manera un tanto diferente. En primer lugar aquí no se trata - de asentamientos en terrenos ejidales, sino de espacios de "pro- piedad dudosa".⁽⁺⁺⁾ En algunos se compran los lotes a antiguos pro- pietarios, pero sin realizar los trámites legales, como sucede - con los colonos de los Volcanes y Pedregal de las Águilas que com- pran sus terrenos a dos pequeños propietarios de San Pedro Mártir.

(+) En enero de 1976 se decreta la expropiación de las últimas - hectáreas del Ejido Tlalpan por parte de CORETT. Tanto ejida- tarios como colonos denunciaron los malos manejos por parte - de la burocracia, tanto del Departamento Agrario del D.F. co - del personal de la Delegación Política de Tlalpan. En: Excel - sior 23 de Enero de 1976. pág. 7-8. aparecen estas denuncias - con nombres concretos y se indican los lotes que se apropia- ron las autoridades mencionadas.

Puede consultarse también: Lugo Ma. Luisa y Bejarano Fernan- do op.cit.

(++) Este problema de propiedades dudosas abunda en la Delegación y podemos distinguir 2 tipos. El primero incluye aquellos ca- sos en que existe algún documento que respalda la propiedad, pero no está decididamente actualizado. El segundo tipo corres- ponde a los casos en que no existen documentos que indiquen quienes son los propietarios y éste precisa que arrezcan va- rios "dueños".



En otros casos se trata de terrenos cuya propiedad es aún más dudosa, en la que aparecen dos o más supuestos dueños y que los colonos, al pagar el enganche de su lote a alguno de ellos, enfrentan graves problemas con los otros "dueños" y, en consecuencia, el problema trasciende hasta las autoridades de la Delegación y del D.D.F.: un ejemplo típico es el de Tepetongo.

Otras colonias aparecen por reacondo, como la colonia Plan de Ayala que surge en 1974 tras la expropiación de terrenos que hizo el gobierno federal para las instalaciones del Nuevo Colegio Militar.

Para este período (1970-1976) la mayoría de las colonias populares surgidas en la parte sur y poniente de la Delegación presentaban ya problemas de regularización en la tenencia de la tierra y éste era el conflicto más generalizado; para 1976 se dice que 23,000 familias estaban en la irregularidad.⁽⁺⁾

¿Qué sucede en este sexenio con los pueblos del área urbana? En primer lugar habría que señalar que son 4 los que se encuentran absorbidos por la mancha urbana: San Pedro, Chimalcoyotl, - Huipulco y Santa Ursula Xitla. En todos los pueblos de la Delegación se lleva a cabo el programa de Regeneración de Pueblos Campesinos, cuyo objetivo era hacer llegar a éstas poblaciones los servicios urbanos de agua y luz principalmente.⁽⁺⁺⁾

De esta manera los pueblos de Tlalpan recibieron varios servicios: agua potable, luz, mercados, escuelas, etc. pero no todos en la misma medida. Los 4 pueblos del área urbana fueron los mejor atendidos y se favoreció su ocupación por personas de mayores recursos económicos. Además de recibir los servicios de drenaje y agua potable se hizo una campaña de mejoramiento de fachadas, se empedraron las calles de Chimalcoyotl y San Pedro Mártir, y se construyó un club de tenis en Santa Ursula. El pueblo de San Pedro Mártir recibió un trato especial cuando en 1974 se le expropiaron tierras para el Colegio Militar y Luis Echeverría

(+) Informe de Labores de la Delegación de Tlalpan 1982. p. 4

(++) Una información más amplia sobre este programa y sobre su incidencia en esta Delegación, puede consultarse: Tlalipan Núm. 12 (Periódico mensual de la Delegación de Tlalpan). Octubre de 1973. pág. 4.

ordenó varias obras: agua potable, drenaje, escuelas y pavimenta-
ción.⁽⁺⁾

Con Hank González continuó la tendencia a formar fracciona-
mientos residenciales y Unidades habitacionales. Por un lado, se
termina de poblar la parte noreste con la aparición de nuevas co-
lonias residenciales, que se extienden también a otros lugares -
de la Delegación con buenas condiciones para ser habitados; el -
caso más significativo lo constituye la parte norte situada entre
el Bosque del Pedregal y el Periférico. Si bien son terrenos un
tanto pedregosos, tienen grandes ventajas en cuanto que está muy
cerca de la avenida Insurgentes Sur y del Periférico.

Dentro de la zona noreste el conflicto principal se presen-
con los terrenos de los ejidatarios de Huipulco que se encuentran
rodeados por zonas urbanizadas y los fraccionadores que luchan -
por apropiarse de ellos a toda costa. Aunque el conflicto comen-
zó años atrás, fue en este sexenio cuando se agudizó. Mientras -
los ejidatarios eran presionados para que vendieran y abandona-
ran sus lotes, mediante agregaciones físicas, desalojos, quema de
cosechas, etc. ellos se amparaban con documentos de 1935 que com-
probaban la dotación de esas tierras para el ejido de Huipulco.
Por su parte el español Augusto Rodríguez se autonombraba propie-
tario respaldándose con un documento expedido por el Presidente
de la República Adolfo Ruiz Cortinez.⁽⁺⁺⁾ Lo cierto es que esta
zona ejidal, poco a poco, se convirtió en zona residencial.

Al mismo tiempo se consolida la apropiación de grandes ex--
tensiones de tierra p r parte de la burguesía sobre la carretera
a Cuerravaca. Aparecen nuevos hoteles y surgen construcciones lu-
josas como Tlalpuente y la casa del entonces Jefe de Policía del
D.F. Arturo Durazo Moreno.

Las Unidades habitacionales se incrementan notablemente en
este sexenio en diversos puntos de la Delegación. Por otro lado
con la construcción de la carretera panorámica Picacho-Ajusco a
finales del período de Octavio Senties, comienza a poblarse su

(+) Cfr. Tlalpuente Septiembre de 1974. # 23.

(++) Cfr. El Día 2 de abril de 1977. pág. 21.

alrededor: surgen construcciones lujosas, centros recreativos o deportivos, Reino Aventura y un fraccionamiento Residencial --- (Jardines del Xitle).

Pueblos como Chimalcoyotl y Santa Ursula muestran un claro proceso de residencialización; solamente en Santa Ursula se construyen 6 condominios y dos conjuntos residenciales: "Aljibe" y "Convento".

¿Qué sucede con las colonias populares? Al respecto se puede decir que son pocas las que aparecen, aunque se dieron varios intentos de invasión, la mayoría de ellos fracasaron. Los pocos nuevos asentamientos populares se establecen principalmente sobre las faldas del Ajusco: Belvedere, Lomas, López Portillo y --- otros; algunos más en la parte sur como: Pedregal de Santa Ursula y Sma. Trinidad. Los que ya existían densifican su población y su problemática gira entorno a la regularización de la tierra y a la lucha por obtener el servicio de agua potable.

C U A D R O # 10

COMUNIDADES DE LA DELEGACION DE TLALPAN
(1970, 1976 y 1982)

	1970	1976	1982
Pueblos-----	11	11	8 ^(*)
Barrios -----	6	7	7
Colonias (**)	12	35	55
U.Habitacio- nales---(***)		5	22
Fraccionamien- tos---(***)		12	31

(*) Los pueblos de Huipulco, Chimalcoyotl y Santa Ursula se encuentran clasificados ya como colonias.

(**) De estas colonias, 7 son populares en 1970, 25 en 1976- y 33 en 1982.

(***) Ya existía Villa Olímpica como unidad habitacional, pero no pertenecía a Tlalpan. Para el censo de 1970, se incorporó San Nicolás Atoyacapan y héroes de paduerna que pertenecían a la delegación de Contreras. Lo mismo sucede con Villa Olímpica, Isidro Fabela y S. Mireles - que pertenecían a la delegación de Coahuacán.

FUENTE: Elaboración propia de acuerdo a los datos que presenta la Delegación en su clasificación de Comunidades.

En términos generales podemos decir que el período de Hank González significó un mayor avance en el proceso de residencialización y un freno para la formación de nuevas colonias populares. Tan solo en 1981, en esta Delegación se demolicieron 440 casas, se reacomodaron 370 familias y se practicaron 380 desalojos. (+)

Antes de terminar con este apartado daremos algunos datos - que nos expresan la magnitud de la "crisis urbana" en esta Delegación. Ya hemos dicho que los fraccionamientos residenciales y - Unidades Habitacionales no experimentan grandes carencias de equipamiento colectivo urbano, sino que las deficiencias las encontramos en las colonias populares.

Solo para tener una idea general, tomemos los datos de la vivienda y hagamos una confrontación de cifras con las de 1970.

CUADRO # 11

CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA EN TLALPAN (1970 y 1980)

	1970	%	1980	%
VIVIENDAS	22,026	100	69,747	100
Disponen de Agua	20,301	92	51,541	73.8
Sin agua	1,725	7.8	18,206	26.2
Drenaje Público	13,544	61.5	33,825	48.5
Sin Drenaje Púb.	8,482	38.5	32,492	46.5
Propia	14,435	65.5	49,618	71.2
No Propia	7,591	34.5	11,289	28.7
Techo de Cartón	3,543	16	13,394	19.2

Fuente: Elaboración propia con base en los datos que presentan los Censos de Población y Vivienda del D.F. 1970 y 1980.

(+) Cfr. Informe de Labores de la Delegación de Tlalpan 1981 p. 5-6.

Podemos observar que de 1970 a 1980 se incrementaron las viviendas carentes de servicios de agua potable y drenaje, en términos absolutos y relativos. Comparando con las demás Delegaciones, Tlalpan para 1980 tenía la cifra más alta de viviendas sin servicio de agua potable, sólo superada por Iztapalapa. En cuanto a la falta de drenaje público está entre las cuatro Delegaciones que más viviendas tienen sin este servicio.

De la misma manera, las casas con techo de cartón se incrementan notablemente y llegan a sumar 13,394 en 1980, o sea, 19.2% del total de viviendas. Creemos que este dato constituye también un indicador de la magnitud del problema urbano en Tlalpan.

En términos relativos disminuyen las casas de alquiler, pero aumentan en cifras absolutas. Esto puede explicarse por que, por un lado, desaparecen casi totalmente las antiguas viviendas de alquiler que se localizaban en la parte central y, por otro lado, aparecen condominios o conjuntos habitacionales para renta. Después de 1980 continúan proliferando este tipo de construcciones, por lo que existe la tendencia creciente de este tipo de viviendas.

Lo que cabe destacar en cuanto al equipamiento de las viviendas es que durante los dos últimos años del período de Hank González se llevó a cabo el "Plan Tlalpan" que se proponía, entre otras cosas, la introducción del agua potable en todos los pueblos y colonias de la Delegación. Esto será analizado en el próximo apartado, sólo queremos dejar claro que se dan cambios substanciales de 1980 a 1982 en lo que se refiere a los servicios de agua, drenaje y alumbrado público.

2.3 Políticas Urbanas en Tlalpan (1970-1982)

Debemos señalar que dentro de estas políticas se destacará la participación de la Delegación como órgano político y administrativo.

Sabemos que el D.F. comprende zonas con diferentes características físicas y con distintas problemáticas urbanas; sin embargo generalmente son las mismas políticas urbanas que se dictan para todo su territorio, pero que se aplican de manera particular, según la zona de que se trate. En la forma de aplicar las políticas generales que dicta el D.D.F. ubicamos la importancia y especificidad de la Delegación, ya que ésta participa fundamentalmente en el nivel operativo y administrativo de dichas políticas.

Para el caso de Tlalpan estudiaremos las políticas urbanas relacionándolas con la problemática que hemos establecido como central. Nuestra hipótesis podría plantearse de la siguiente manera: la Delegación participa en el nivel operativo y administrativo, y es en la forma de aplicar las políticas generales a su territorio donde se advierte su importancia y especificidad, ya que no se trata de una aplicación mecánica; el tipo de políticas urbanas desarrolladas están orientadas a favorecer el proceso de segregación urbana impulsando la ocupación de su espacio por personas de medianos y altos recursos económicos.

La ideología burguesa tiende a ver el uso desigual de la ciudad como "natural". El Estado busca asegurar la producción y reproducción de la sociedad de clases y una de las maneras de cumplir con esta tarea es reglamentar y asegurar el uso desigual de la ciudad, es decir, que cada individuo o grupo social ocupe el lugar que le corresponde. Uno tienen más, otros menos, no todos somos iguales, por lo tanto, se ve como "natural" que haya un uso desigual de la ciudad. En las sociedades capitalistas se acerta una igualdad formal, pero no real; al interior de la sociedad se ha de dar una sana y libre competencia en la que los mejor dotados obtienen la mejor parte y esto se cristaliza en la ocupación del espacio urbano.

El proceso de segregación de clase que se establece en la ocupación del espacio urbano, utiliza como mecanismo principal de selección la renta urbana. Encontramos diferentes zonas o lugares que tienen capacidad de producir una mayor o menor renta urbana. Los distintos grupos sociales se apropian de las zonas que corresponden a su grado de ingresos. De esta manera se da la segregación de clase en la ocupación del espacio.

Pero no es sólo la renta urbana en sí misma la que pronuncia la segregación, sino que hay diversos factores que determinan la renta urbana de un espacio. Uno de ellos es la intervención estatal, es decir, el Estado, mediante sus políticas urbanas puede incrementar la renta urbana en determinadas zonas y, en consecuencia, favorecer la segregación en ese espacio.

Tenemos entonces que, dentro de la lógica capitalista ubicamos la acción estatal que mediante políticas urbanas puede fomentar pacíficamente este proceso de segregación urbana. La sociedad capitalista tiende al uso desigual de la ciudad y cuenta con toda una ideología que le respalda.

Si aceptamos esta lógica y esta tendencia no podemos negar que existen también mecanismos más represivos o manejos fraudulentos que colaboran a la segregación urbana. Lo que queremos destacar es que la recesión o el fraude no son los mecanismos fundamentales por los cuales se da la segregación, esto quiere decir que aún cuando se eliminaran, la segregación continuaría ya que aparece legalmente justificada.

Por esto es que nosotros trataremos de examinar los mecanismos oficiales (políticas urbanas) que justifican y empujan la segregación, que también puede acelerarse con recesión y fraude.

Si bien las políticas urbanas generalmente tienden a favorecer el uso desigual de la ciudad, existen unas más agresivas que otras. En este sentido veremos que con el Lic. Octavio Senties se favoreció la ocupación del espacio urbano por parte de las clases pudientes, pero al mismo tiempo toleró la ocupación de una zona por asentamientos populares. Con Hank González se aplicó una política más agresiva hacia las colonias populares y se favoreció mayormente el uso desigual.

2.3.1. Obras Públicas.

Las obras públicas constituyen un indicador clave que nos ayuda a detectar la forma en que el Estado participa en la problemática urbana. El conocer el tipo de obras que realiza tanto la Delegación como el D.D.F. en Tlalpan nos permitirá comprobar si se favorece o no, y en qué medida, el proceso de segregación urbana.

Teóricamente decimos que el Estado acelera la segregación cuando realiza obras públicas que tienden a hacer más codificado un espacio urbano y ésto puede ser mediante obras que comuniquen adecuadamente la zona, mediante obras que mejoren la imagen física y en general mediante obras que incrementen la renta urbana.

Con base en este planteamiento analizaremos el tipo de obras públicas que se han llevado a cabo en la Delegación de Tlalpan y, para observar la importancia que adquiere la Delegación como ente político y administrativo en este aspecto, trataremos de identificar su grado de participación. Uno de los indicadores que nos ayudarán a medir su importancia será la cantidad y el tipo de obras que realiza.

Hasta antes de 1970 la Delegación como tal solo realizaba pequeñas obras y fundamentalmente se basaban en la participación de sus habitantes. Era el D.D.F. quien tenía a su cargo las obras públicas.

A partir de 1971 las Delegaciones adquieren un presupuesto a través del Subprograma de Delegaciones: de esta manera el Subprograma Tlalpan recibe un presupuesto dentro del cual se contemplan las obras que llevará a cabo la Delegación. Con la Ley Orgánica de 1978 se les otorga un presupuesto propio a cada una de las Delegaciones y se les da mayor facultad para la realización de obras públicas. En este sentido planteamos que la Delegación de Tlalpan ha incrementado notablemente su importancia en cuanto a obras públicas a partir de 1978 y, también afirmamos que el tipo de obras que realiza están orientadas fundamentalmente a acelerar la segregación urbana.

2.3.1.1. El Destino del Gasto Público en Tlalcan.

Una de las formas de analizar la importancia de la Delegación consiste en conocer el destino del presupuesto otorgado, en especial sus inversiones en obras públicas.

Comenzaremos por ilustrar el crecimiento del presupuesto -- que ha tenido la Delegación en los últimos 6 años, donde podremos observar que el incremento porcentual mayor se da a partir de 1978. Esto ya nos indica una mayor importancia de la Delegación, al menos en cuanto a la cantidad de presupuesto que maneja. (Ver cuadro núm. 12).

Lo que interesa ahora es el destino de este presupuesto, es decir, en qué lo gasta. Para ello hemos elaborado un cuadro que nos permite observar que el incremento del presupuesto en 1978 se tradujo fundamentalmente en un crecimiento del gasto destinado a obras públicas. En este año se da un cambio substancial en cuanto a su ejercicio. Anteriormente era el concepto de Servicios Personales⁽⁺⁾ el que constituía el rubro de mayores egresos para la Delegación y "obras públicas" ocupaba el segundo lugar. De 1978 en adelante va a ser definitivamente el concepto de "obras públicas" el que asuma el primer lugar de egresos, y que absorbe aproximadamente las tres cuartas partes del presupuesto -- que ejerce la Delegación. (Ver cuadro núm. 13).

Hasta ahora sólo hemos constatado que la Delegación ha adquirido mayor importancia en cuanto que dispone de un presupuesto más elevado y gasta el 75% en obras públicas. Para avanzar más y conocer el tipo de obras que realiza con la mayor parte de su presupuesto es conveniente desglosar el rubro de "obras públicas". Aquí nos encontramos con algunos problemas para identificar con detalle y precisión el tipo de obras, ya que en los libros de Presupuestos de Egresos del D.F. los conceptos o rubros han cambiado y ésto nos impide hacer un seguimiento más exacto del tipo de obras que corresponden a cada renglón. Sabiendo de estas limitaciones presentamos solememente un cuadro que se refiere a los tres últimos años del sexenio pasado, en los que se realizó el

(+) Este concepto incluye principalmente el pago de sueldos y salarios al personal adscrito a la Delegación.

C U A D R O # 12

PRESUPUESTO OTORGADO A LA DELEGACION DE TLALPAN

1977--1982

(en miles de pesos)

Año	Gasto total	Incremento porcentual en relación al año anterior.
1977	66,903	99.8%
1978	193,275	188.9
1979	236,337	22.3
1980	287,536	21.7
1981 (*)	419,431	45.8
1982 (*)	512,840	22.3
El promedio anual de crecimiento durante estos seis años fue de 30.76%		
(*) Se refiere al gasto programado, no ajercido.		

Fuente: Elaboración propia con base en: Cuenta Pública del D.F. 1977, 1978, 1979 y 1980. S.H.C.P. y Presupuesto de Egresos del D.D.F. 1981 y 1982. S.P.P.

DESTINO DEL GASTO EN LA DELEGACION DE TLALPAN
 (En miles de pesos)

127

CONCEPTO	1977	%	1978	%	1979	%	1980	%	1981 ^(*)	%	1982 ^(*)	%
Servicios Personales.	30,608	45.7	39,305	20.3	48,212	20.4	70,942	24.7	69,378	16.5	91,154	17.8
Compra de bie para Admon.-	515	.76	517	.3	5,461	2.3	5,993	2.1	6,500	1.5	8,095	1.6
Servicios Generales.	673	1.0	717	.4	1,350	.6	1,411	.5	2,948	.7	3,355	.65
Transferen-- cias.	6,536	9.8	9,221	4.8	15,938	6.7	19,060	6.6	624	.14	800	.15
Adquisición de Bienes para Pm. y Cons.	2,846	4.2	3,261	1.7	5,126	2.2	5,000	1.7	4,100	1.0	2,937	.6
Obras Públicas y Construc.	25,131	37.6	139,575	72.2	159,036	67.3	183,951	64.0	334,780	79.8	405,399	79.0
Erogaciones Especiales.	594	.94	657	.3	1,214	.5	1,179	.4	1,101	.3	1,100	.2
T O T A L	66,903	100.00	193,257	100	236,337	100	287,536	100	419,431	100	512,840	100

(*) Las cifras se refieren al gasto programado.

Fuente: Elaboración propia con base en : Cuenta Pública del Distrito Federal 1977, 1978, 1979 y 1980. S.H.C.P. y Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal 1981 y 1982. S.P.P.

el mayor número de obras. (Ver cuadro Núm. 14).

Si fijamos nuestra atención en los programas que más presupuesto absorben, nos damos cuenta que son: "mejoramiento urbano" "Fomento forestal" y "infraestructura y equipamiento para la vialidad" los que más destacan y constituyen en conjunto más del -- 70% del presupuesto dedicado a obras públicas. Aquí cabría preguntarse por el tipo de obras que se incluyen en estos programas. Podemos indicar los objetivos de dichos programas, sin llegar a señalar las obras específicas que se incluyen en cada uno de ellos, ya que no encontramos una relación de obras concretas en las que se indique el programa a que pertenecer.

Comencemos por el programa que más egresos representa: "mejoramiento urbano". Su objetivo general es mejorar la imagen física y funcional de la ciudad. En términos más amplios corresponde a este programa el "planear, proyectar y ejecutar las obras de infraestructura y equipamiento urbano y promover el remozamiento y la regeneración de los aspectos decadentes y en general mejorar la imagen física de la ciudad"⁽⁺⁾

Otro programa, que se confunde con el que hemos mencionado, es el de "imagen urbana, saneamiento ambiental y limpieza", ya que tiene un objetivo muy similar: "mejoramiento del aspecto físico de la ciudad y la ejecución de obras de infraestructura y equipamiento urbano".

Podemos observar que son justamente estas políticas (programas) las que aceleran directamente la segregación urbana. Ambos programas tienden a mejorar el aspecto físico de Tlalpan y a lograr un mejor equipamiento urbano; pero no se dedican a resolver el problema de vivienda o la situación económica precaria de muchos de sus habitantes.

Los gastos en infraestructura y equipamiento para la vialidad pueden también ser un factor de aceleración del proceso de segregación. El programa de fomento forestal tiene un objetivo muy claro que consiste en preservar e incrementar las áreas verdes de Tlalpan, para mejorar así su aspecto natural y conservar

(+) Cfr. Presupuesto de Egresos del D.D.F. 1981 S.P. pág. 158

CUADRO # 14

PRESUPUESTO A LOS PROGRAMAS DE OBRAS PUBLICAS EN TLALPAN
(En miles de pesos)

129

Programa	1980	%	1981	%	1982	%
Mejoramiento Urbano	39,031	26.30	149,822	44.76	196,225	48.40
Fomento Forestal	28,014	18.87	42,429	12.67	53,500	13.90
Imagen Urbana, Mejoramiento Ambiental y Limpieza.	15,038	10.23	28,729	8.59	34,341	8.47
Infraestructura y Equipamiento para la Vialidad.	28,573	19.24	29,651	8.86	48,963	12.07
Agua	12,544	8.44	35,354	10.56	32,891	8.11
Drenaje	10,185	6.86	21,369	6.38	22,883	5.64
Educación	12,000	8.10	10,000	2.98	5,994	1.47
Admón. del D.D.F.	2,000	1.35	5,000	1.50	3,376	.83
Deporte	-----	---	10,000	2.98	5,594	1.37
Reglamento y Fomento del Comercio	-----	---	2,156	.64	1,444	.35
Vivienda	-----	---	-----	----	192	.05
T O T A L	148,461		334,780		405,399	

Elaboración propia con base en:
FUENTE: Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 1980, 1981 y 1982. S.P.F.

sus características físicas y naturales que lo hacen atractivo - para los sectores medios y altos de la sociedad.

Además de los rubros que hemos señalado, ocurren también un lugar significativo los conceptos de agua y drenaje. Esto nos indica que juntamente con el mejoramiento físico de la Delegación se da un mejoramiento en el equipamiento colectivo mediante la introducción de servicios públicos.

Si hemos destacado los rubros que mayor presupuesto absorben, podemos también señalar algunos conceptos que son casi totalmente descuidados, tal es el caso de las inversiones en vivienda popular. En una Delegación que busca ser habitada por personas de altos recursos económicos, no interesa invertir en programas de vivienda popular, es preferible hacerlo en otras obras que eleven el costo de vida en esta zona y provoquen la expulsión o segregación de los sectores más pobres.

2.3.1.2. Obras Públicas en cada sexenio.

Ahora analizaremos el tipo de obras de cada uno de los sexenios y veremos en qué medida se favoreció la segregación.

Anticipándonos a lo que trataremos de mostrar podemos afirmar que durante el periodo de Octavio Senties como Regente de la ciudad, el tipo de obras realizadas en la Delegación de Tlalvan colaboraron a que las zonas con mejores características físicas y naturales y las adecuadamente comunicadas, fueran habitadas -- por personas de medianos y altos recursos económicos; ante la aparición de colonias populares no se tomaron medidas que directamente provocaran su segregación. Es con Hank González cuando, -- una vez que están equipadas las zonas planas de la Delegación, -- se avanza en el equipamiento de las colonias populares y el tipo de obras que lleva a cabo la Delegación y el D.D.F. tienden a -- acelerar la segregación.

En este planteamiento podemos observar cierta ruptura y continuidad de un sexenio a otro: si bien con Hank González se realizan obras que tienden a acelerar más directamente la segregación urbana en las colonias populares, ya con Octavio Senties se habían creado las condiciones para que se comenzaran a equipar.

+ 1970-1976.

Durante este período la Delegación adquiere diversas funciones en lo que atañe a obras públicas, pero generalmente su colaboración en este campo se reduce a mantener las obras ya existentes y sólo realiza obras menores. De esta manera, si nos preguntamos por el tipo de obras que realiza la Delegación, habría que contestar que resultan poco significativas en cuanto que sólo -- ejecuta obras como las siguientes: construcción de pequeñas casas o edificios para las subdelegaciones, servicios de bañeo, -- construcción de jardines de niños, reparación de centros deportivos, etc.

Sabiendo que la Delegación como tal tiene poca relevancia -- dentro del conjunto de obras que se realizan en su territorio, -- podemos ver ahora algunos datos que nos hablan de estas obras. (Ver cuadro # 15).

El conjunto obras realizadas en este sexenio por parte del D.D.F. y la Delegación representaron una erogación \$234798513.00, y la Delegación sólo participó con obras por \$ 37,880,217.00. De aquí que las Direcciones Generales del D.D.F. hayan aportado el 83.86% para las obras de Tlalran; por su parte la Delegación sólo aportó el 16.13%. (Todo ésto sin contar las obras que estuvieron a cargo del gobierno federal).

¿Cuáles fueron las obras que realizó la Delegación con su -- presupuesto?

- Construcción de 9 jardines de niños.
 - Una telesecundaria.(local)
 - Cinco casas de conserje en escuelas primarias.
 - Cinco mercados.
 - Los merenderos de las Fuentes Brotantes.
 - Siembra de 30,000 árboles.
 - Veintidos oficinas para la Delegación.
 - Cuatro jardines.
- (No se mencionan las de conservación y mantenimiento).

Se trata de pequeñas obras que no tienen gran incidencia en el proceso de segregación urbana. Las escuelas, mercados y oficinas para la Delegación, son obras que por sí solas no influyen -- en la segregación, ya que forman parte del equipamiento colectivo más característico de zonas populares que residenciales.

REALIZACIONES DURANTE EL SEXENIO DEL LIC. LUIS
ECHEVERRIA ALVAREZ EN LA DELEGACION DE TLAL
PAN (1970-1976).

Concepto	Número
Jardines de Niños -----	10
Escuelas Primarias -----	6
Ampliación de Aulas -----	--
Escuelas Secundarias -----	6
Remodelación de Pueblos -----	9
Mercados -----	10
Pavimentos y Empedrados -----	216,869 m. ²
Construcción de Campos Deportivos -----	7
Reconstrucción de Campos Deportivos -----	8
Agua, Drenaje y Alcantarillados:	
Pueblos -----	6
Colonias -----	2
Barrios -----	1
Circuito Turístico Ajusco -----	1
Albergue Alpino -----	1
Albergue INJUVE -----	1
Eventos Sociales y Culturales -----	1,498
Plantación de árboles -----	500,000
Siembra de plantas de ornato -----	300,000

FUENTE: Informe de Labores de la Delegación de Tlalpan 1976. p.7.

En cuanto a la prestación de servicios públicos de agua, -- drenaje y alumbrado público, la Delegación adquirió pocas atribuciones. Para el servicio de agua y drenaje sólo estaba facultada para reparar y mantener el sistema hidráulico y conectar algunas tomas domiciliarias. En cuanto al alumbrado público, sólo se encargaba de su mantenimiento. De aquí podemos ver que las pocas obras en estos servicios estuvieron a cargo del D.D.F.; solamente se introdujo agua potable en 7 pueblos y cuatro colonias, alcantarillado en cuatro pueblos y cuatro colonias y se construyó un colector para el drenaje del pueblo de Tlalpan.

Podemos concluir diciendo que las colonias populares de la Delegación permanecieron sin servicios de agua potable, drenaje y alumbrado público, por lo tanto, la política de servicios públicos en estos seis años no tuvo repercusiones directas en el proceso de segregación urbana.

+ 1976-1982

La Delegación en este sexenio cobra mayor importancia, ya que no sólo conserva y mantiene las obras públicas, sino que ahora cuenta con recursos para construirlas. Por lo cual interesa examinar el tipo de obras que realiza para detectar su influencia en el proceso de segregación.

Para 1976 la Delegación tenía dos zonas claramente diferenciadas en cuanto a equipamiento urbano. Por un lado estaban las colonias y fraccionamientos residenciales que contaban con un equipamiento satisfactorio; por otro, la gran mayoría de colonias populares que carecían de casi todos los servicios. El delegado de Tlalpan, Arturo González Aragón, hacía referencia a esta situación: "En 1976, nuestra delegación tenía dos caras, una era el Tlalpan hermoso, señorial, adejo y moderno; surcado por las vialidades troncales que nos comunican con el exterior... Menos visible, pero tan real como el primero, el otro Tlalpan comprendía la tercera parte de la población. Más de 150,000 de nuestros vecinos... sin transportes, sin comunicaciones, sin servicios municipales..."(+)

(+) Cfr. Informe de labores de la Delegación de Tlalpan 1982 p.10

Ante esta situación la política urbana de la Delegación fue muy clara: dotar de equipamiento urbano a las colonias regulares. Pero ello implicaba una gran cantidad de recursos, mismos que le otorgó el D.D.F.

En 1982 el delegado de Tlalpan hacía referencia a este hecho: "Resolver una tarea de esta magnitud demandaba una gran cantidad de recursos hace tres años. La persistencia rindió frutos. En 1980 empezó a funcionar el Plan Tlalpan de regeneración social y urbana... En tres años el D.D.F. aplicó más recursos que los invertidos en los últimos 20 años".(+)

Esta gran cantidad de recursos otorgados a Tlalpan se dedicaron a mejorar la imagen física de su territorio: ello incluía la dotación de servicios públicos a las colonias populares y el embellecimiento de otras áreas de la Delegación.

"De acuerdo a los planes y programas considerados para Tlalpan se hizo necesario dedicar la mayor parte de los recursos asignados para rescatar a localidades donde era difícil entrar caminando, donde durante años se careció de drenaje, donde no existían banquetas y guarniciones, donde no se conocían los alcantarillados, el alumbrado público y la jardinería".(++)

Ahora veamos algunas obras específicas en que se concretaron los recursos. Durante el sexenio 56 localidades recibieron entre el 80 y 100% el servicio de agua potable. La red de drenaje se extendió a 300 comunidades. En cuanto a estos servicios lo que queremos hacer notar es que se trata de obras de infraestructura urbana en varias colonias populares. Sabido es que ésto implica gastos para los colonos y, por lo tanto, aumenta el costo de vida en estas zonas, al igual que la atracción para ser habitadas por personas de mayores ingresos.

Un punto que cabe resaltar es que en varias colonias se introdujo el agua potable sin que los colonos ejercieran mucha presión para conseguirla. Este hecho creemos que debe interpretarse como parte de la racionalidad económica del Estado, que como lo dice Samuel Jaramillo: "Con frecuencia el Estado y la burguesía

(+) Cfr. Informe de Labores de la Delegación de Tlalpan, 1982 p.10

(++) Informe de Labores de la Delegación de Tlalpan, 1981 p. 9.

empresen iniciativas de suministros de valores de uso colectivos que en rigor no le han sido arrancados por la presión de las masas.⁽⁺⁾ Esta medida era parte de la política urbana que contemplaba la introducción de dichos servicios, es en este caso no para favorecer directamente la acumulación de capital, sino para acelerar el proceso de segregación urbana.

Todo esto no quiere decir que ya todas las colonias populares cuenten con estos servicios, ya que las aún no regularizadas carecen de ellos; pero ya existen proyectos para que los asentamientos que se regularizan, los reciban.

Las obras para alumbrado público constituyeron también un renglón importante a partir de 1979, fecha en que se les otorga a las Delegaciones la función de prestar este servicio. La mayoría de las colonias populares no lo tenían y una parte considerable del presupuesto se dedicó a equivarlas de este servicio. Al respecto el delegado de Tlalpan informaba en 1982: "Para satisfacer la demanda, recibimos la colaboración de la C.F.E. y, con ella, logramos la instalación de un equivalente al 30% de la red de alumbrado público existente, muchos de esos arbotantes son los que desde el periférico se ven en la zona de Padierna, la cual permaneció en la oscuridad total durante 16 años"⁽⁺⁺⁾

En materia de alumbrado público también se realizaron algunas obras para dar una imagen más tradicional de Tlalpan. En este sentido se cambió el alumbrado del centro de Tlalpan y la avenida Insurgentes.

Otro ramo importante de obras públicas fue el de vialidad. - Aquí podemos observar la preferencia que se otorgó a estas obras, algunas consistieron en adoquinar ciertas avenidas y otras en pavimentar y trazar avenidas secundarias. "En 1976, la red de comunicaciones de Tlalpan comprendía fundamentalmente las vialidades troncales, eran muchos los lugares incomunicados y casi inexistente la red de vías alimentadoras. La construcción de éstas alcanzó cerca del millón de metros cuadrados en el último bienio y

(+) Cfr. Jaramillo Samuel op.cit. pág. 13

(++) Cfr. Informe de labores de la Delegación de Tlalpan 1982 p. 11.

un total de un millón doscientos quince mil, de 1976 a la fecha. Esta cantidad equivale al 93% de la existente en 1976⁽⁺⁾

Las grandes inversiones en este renglón se abocaron a la -- construcción y pavimentación de vialidades secundarias. Las zonas residenciales se encontraban ya suficientemente comunicadas, no así las colonias populares. Entre las obras principales podemos mencionar el circuito que comunica alas colonias de "Los Hornos", "Tepetongo", "Terechimilpa", "Volcanes", "Mirador", "Tedral de las Águilas", y "Tlalcoligía" con la avenida Insurgentes y con la carretera federal a Cuernavaca. Este circuito se terminó de construir en 1971 y permitió el acceso de autobuses de la Ruta 100 a dichas colonias. También se prolongó la avenida que comunicaba a la Colonia Hidalgo con Insurgentes, extendiéndose -- hacia arriba, hasta llegar a troncar con la carretera "Picacho-Ajusco.

Otra parte del presupuesto se dedicó al embellecimiento de algunas avenidas mediante su adoquinamiento; tanto el centro de Tlalpan como algunos barrios y fraccionamientos residenciales -- adoquinaron sus calles.

Vemos pues que este tipo de obras viales tienen también una incidencia clara en el proceso de segregación urbana; una colonia, al ser comunicada adecuadamente, aumenta el valor de sus -- predios y, por lo tanto, el costo de vida en ese lugar por las -- alzas en el cobro de impuesto predial y por los costos por introducción de servicios públicos. El embellecimiento de algunas colonias o avenidas también colabora al proceso mencionado; Tlalpan adquiere una mejor fachada que lo hace más atractivo.

Las obras viales en las colonias populares hicieron posible extender el servicio de transporte urbano a 20 comunidades que -- desde su formación habían carecido de este servicio. Anteriormente vivir en estas comunidades no era atractivo para personas de medianos y altos recursos económicos, pero una vez que son comunicadas y reciben los servicios públicos más indispensables, se vuelve un lugar atractivo para estos sectores sociales.

(+) Idem.

Finalmente habría que agregar algo sobre el conjunto de obras de Fomento Forestal que aumentaron las áreas verdes en la zona urbana en un 40% en relación a 1976. Lugares bien comunicados y con todos los servicios los encontramos en diversos puntos de la ciudad, pero otro factor que los hace más atractivos es el medio ambiente natural y, en este aspecto Tlalpan ha dedicado una buena parte de su presupuesto para conservar sus áreas verdes.

Con esta visión general sobre el tipo de obras que realizaron en Tlalpan durante el último sexenio, podemos destacar los siguientes puntos:

- 1) La Delegación como tal aumenta su importancia al jugar un papel más determinante en la política de obras públicas. Participa en la aplicación de programas y políticas generales que dicta el D.D.F. y su importancia se detecta en la forma en que se aplican dichos programas.
- 2) El conjunto de obras y servicios se han orientado fundamentalmente al equipamiento urbano de las colonias populares y al embellecimiento de la Delegación, aumentando el valor de los predios y el costo de vida en dichas zonas.
- 3) La política urbana de la Delegación, en materia de obras y servicios, ha tendido en el último sexenio a acelerar el proceso de segregación urbana en las colonias populares.

2.3.2. Política de Regularización de la Tierra.

La regularización de la tenencia de la tierra en zonas urbanas comenzó a aplicarse con programas más amplios a partir del sexenio de Echeverría; pero no es sino hasta el período de Lopez Portillo cuando se aplica de manera masiva. Se trata entonces de una política que a nivel nacional se catalogó como prioritaria y que se llevó a cabo en las principales ciudades del país.

El D.D.F. se hace eco de esta propuesta y aplica también a escala masiva la regularización de la tenencia de la tierra. Nos

interesa ahora observar la importancia del papel que asume la Delegación de Tlalpan en estos programas que provienen del Departamento Central.

Hemos hablado anteriormente de que problemáticas urbanas -- distintas, son objeto de políticas urbanas diferentes; pero también se ha señalado que en muchas ocasiones son las mismas, que se aplican de manera diferente. Para el caso de la regularización de la tenencia de la tierra tenemos que cuando se aplica acompañada de la introducción de servicios públicos en determinada zona, acelera el proceso de segregación urbana en cuanto que se eleva significativamente el costo de vida en esos lugares.

Dentro de este planteamiento ubicamos la regularización de la tierra en Tlalpan. Además queremos agregar que la Delegación participa precisamente en la aplicación de esta política, y es en la forma de aplicarse donde se advierten más claramente sus efectos. Si los programas de regularización propician de por sí el proceso de segregación urbana, cuando se acompaña de una urbanización acelerada la segregación es más rápida.

En primer lugar habría que dar algunas cifras que nos permitan observar la magnitud de este problema en Tlalpan. Sus orígenes se remontan a varias décadas atrás, pero su agravamiento se experimenta en los años setentas, y se presenta como un problema generalizado. "El gobierno de López Portillo recibió la administración de Tlalpan con 23,000 familias viviendo en la ilegalidad, al término de su mandato 18,850 habrán obtenido la legítima propiedad de sus predios o estará a punto de hacerlo!"⁽⁺⁾

Las cifras son siempre aproximadas, ya que ni la misma Delegación cuenta con datos exactos. El Delegado de Tlalpan en 1981 informaba: "La irregularidad en la tenencia de la tierra es característica de un número considerable de localidades en Tlalpan. Al inicio de 1981, 110 mil de los 375 mil habitantes de la Delegación carecían de la seguridad mínima y permanecían al margen de la ley, sujetos fatalmente a las obligaciones que ella marca e imposibilitados para disfrutar de los derechos que consagra"⁽⁺⁺⁾

(+) Informe de Labores de la Delegación de Tlalpan 1982 pág. 5

(++) Informe de Labores de la Delegación de Tlalpan 1981 p. 7

Reiteradamente se refieren a este problema como uno de los más graves y uno de los que más preocupan a las autoridades de Tlalpan.

Podemos ya tener una idea general en cuanto a la cantidad de predios irregulares y en cuanto a los que se regularizaron hasta 1987. Si bien en el sexenio de Echeverría se dieron los primeros pasos, fue hasta el sexenio de López Portillo cuando se comenzaron a ver los resultados y se aceleraron más los trabajos para legalizar la tenencia de la tierra.

Los organismos que más participación tuvieron en esta Delegación fueron: CORETT y la Dirección de Areas y Recursos Territoriales; en una mínima parte participó también FIDURBE. Analicemos pues su actividad en Tlalpan.

CORETT. Organismo creado el 8 de noviembre de 1974, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria y fue instituido, entre otras cosas, para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos establecidos en terrenos ejidales o comunales de toda la República Mexicana.

Mencionaremos los casos que sigue este organismo para regularizar e indicaremos la participación de la Delegación.

- a) Se toma acuerdo entre los ejidatarios y demás autoridades y se procede a la expropiación de esos terrenos.
- b) Se elaboran los planos de lo que se va a regularizar.
- c) Una vez que se ha fijado el precio de los lotes, se procede a la contratación.
- d) Se espera la recepción de las Escrituras.

Los planos que se elaboran, antes de ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, deben ser aprobados por las autoridades de Obras Públicas del Estado. Para el caso del Distrito Federal, las Delegaciones Políticas son quienes deberán autorizar dichos planos.

El precio que se paga por la regularización es un precio social que debe equivaler al doble del valor comercial agrícola de los terrenos. De esta tarea se encarga la Dirección de Catastro de la Propiedad Federal, más concretamente, la Comisión de Eva--

líos de Bienes Nacionales, que dependía de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Con el monto recopilado se indemniza a los ejidatarios y se cubren los gastos administrativos que implican los trámites de regularización.

Además de los organismos mencionados, participaban también en la regularización que llevaba a cabo CORETT: Núcleos Ejidales, el INDECO, la Comisión Agraria Mixta, el Banco Oficial.

Es conveniente señalar que a partir de julio de 1979 CORETT sólo puede expropiar los terrenos en que se encuentran ya asentados los pobladores, no puede ya expropiar una zona de reserva como se hacía anteriormente.

CORETT en la Delegación de Tlalman.

La Delegación no cumple directamente funciones de regularización, pero tiene cierta participación en su proceso. En el caso de CORETT, se limita a aprobar los planes y a dar sugerencias sobre los mismos.

A grandes rasgos se puede decir que CORETT ha intervenido en la regularización de cuatro grandes zonas: Pedregal de San Nicolás, Miguel Hidalgo, Guadalupe Tlalman (parte del ejido de Tepapan) y los ex-ejidos de Huiculco.

De estas cuatro zonas se puede decir lo siguiente:

+ Completamente regularizadas, y con escrituras.	Pedregal de San Nicolás (5,000 lotes) Miguel Hidalgo (3,000 lotes)
+ Ya expropiados y en proceso de regularización.	Guadalupe Tlalman. Ex-ejidos de Huiculco.

Nota: Estas cifras corresponden a finales de 1982.

D.A.R.T. La Dirección de Áreas y Recursos Territoriales - equivale a lo que anteriormente era la Dirección para la Regularización de la Tierra, y depende del Registro Público de la Propiedad y el Comercio. Entre sus objetivos está el regularizar to

dos aquellos terrenos privados o de propiedad dudosa, en los que se establecen asentamientos humanos. La D.A.R.T. depende del DDF.

La Delegación tiene por función el "coadyuvar" con estos organismos en la regularización de la tenencia de la tierra.

Para la Delegación de Tlalman este coadyuvar se concreta en las siguientes actividades:

-Pide la intervención del organismo (DART) para regularizar determinados terrenos.

-Elabora los planos de los terrenos ocupados por asentamientos humanos y que pretenden ser regularizados.

-Elabora el censo de población.

El censo que realiza la Delegación consiste en tomar los datos de las familias asentadas en los terrenos a regularizar, para que se les catalogue entre los futuros propietarios legales de esos lotes.

La DART ha participado en la regularización de las siguientes colonias:

-Regularizadas y con escrituras: Tepetongo (130 lotes), Volcanes (800 lotes), Cantera Puente de Piedra (270 lotes), Popular Santa Teresa (900 lotes), Padierna (5000 lotes), Tlalcoligía (600 lotes), el Truenito (100 lotes), La Mesa de San Buenaventura (3000 lotes). Tenemos entonces que este organismo ha regularizado 10 800 lotes escriturados.

-En proceso de regularización que cuentan con plano autorizado: José López Fortillo (500 lotes), Pedregal de Santa Ursula Xitla (1024 lotes), Tlamille (84 lotes) y Santísima Trinidad (122 lotes); que en total suman 1 790 lotes.

-En proceso de regularización, con plano elaborado aún sin autorizar: Tepeximilpa (182 lotes), Cuchilla de Padierna (424 lotes), Lomas Hidalgo (700 lotes), Lomas de Padierna Sur (900 lotes) y Pasos del Mirador (300 lotes). Los lotes de estas colonias nos dan un total de 2 506.

-Colonias que aún no han iniciado el proceso de regularización: Viveros de Cuernavaca, Lomas de Cuatillán, La Mesa de los Hornos, Tacoyoco, Belvedere y otras.

Nota: estas cifras corresponden al año de 1982.

De lo dicho anteriormente, podemos destacar las siguientes cuestiones:

1) La Delegación no asume directamente la tarea de regularización de la tierra pero participa activamente en algunos casos, lo cual le permite retardar o acelerar los programas.

2) Durante el sexenio de Echeverría se agrava el problema de ilegalidad en la tenencia de la tierra, pero es hasta el siguiente sexenio cuando se regulariza la mayoría de las colonias populares.

3) En la mayoría de las zonas irregulares se formaron colonias populares.

Una vez que hemos observado la magnitud del problema, los organismos que participan y los avances que han logrado, toca ahora preguntarnos por los efectos que la regularización trae para los habitantes de las colonias populares.

Uno de sus efectos inmediatos es que el predio o vivienda queda incorporado al mercado capitalista del suelo. Una vez que el predio se encuentra regularizado entra al mercado del suelo y bienes raíces. Esto permite que la zona reciba los servicios públicos y el propietario se ve obligado a pagar por la introducción de los mismos, además del pago del impuesto predial. De esta manera la regularización trae consigo una serie de gastos que los habitantes de las colonias populares difícilmente pueden afrontarlos.

Es justamente esta forma de aplicar la regularización la que se lleva a cabo en Tlalpan. Ya hemos visto que coincide la introducción de los servicios públicos de agua, drenaje y alumbrado público en las colonias populares, con la regularización de la tenencia de la tierra. Son especialmente los últimos tres años del período de Hank González cuando se aceleran ambas políticas. Es también en este tiempo cuando los habitantes de las colonias populares empiezan a ser afectados por los costos de la urbanización, y todos los que no pueden soportar dichos costos, poco a poco se verán obligados a emigrar hacia otros lugares menos rentables desde el punto de vista capitalista.

Quisiéramos aquí recordar nuevamente la alusión que Manuel Castells hace al caso de México, refiriéndose a este proceso de segregación urbana: "Así pues, el proceso consiste en lo siguiente: la invasión irregular crea una primera urbanización, reclama transporte y servicios y permite el paso del estatus jurídico de la tierra a tierra comercializable. Una vez obtenida la regularización el juego del mercado permite la transferencia de esta -- tierra valorizada por el esfuerzo de los colonos a nuevos asentamientos de clase media mucho más rentables para los fraccionadores. En cuanto a los colonos ahí asentados desde hacía 5, 10, hasta 20 años, deben recomenzar en una zona medos codiciada" (+).

Creemos que esta alusión de Castells resulta acertada para el caso de Tlalpan, pero no para todas las zonas del D.F. donde se ha aplicado la regularización de la tierra, y para esto nos basamos en un planteamiento teórico que ya hemos mencionado. Si bien en la zona norte y oriente de la zona metropolitana se han regularizado varias colonias populares, esta política ha provocado un proceso de segregación urbana como en Tlalpan o como en la zona surceste en general, es decir no se observa un cambio substancial en la composición de clase de aquellas zonas. Lo que hace que el proceso de segregación se de de manera acelerada es: por un lado el atractivo de la zona por sus características físicas y naturales, y por otro, el que la regularización vaya acompañada de una urbanización acelerada.

Cuando estos factores se conjuntan puede esperarse a corto o mediano plazo, la segregación urbana, y esto es lo que constatamos en Tlalpan, por lo tanto, creemos que en los próximos años se acelerará la segregación.

Otra cosa que queremos señalar es que se trata de un proceso y legal en términos generales, porque no queremos ignorar la represión que se ha dado para desalojar algunos asentamientos, -- en que se expulsa mediante la fuerza física a muchos habitantes pobres para dar paso a personas de mayores recursos económicos.

(+) Castells, Manuel, Crisis urbana y cambio social, op. cit. p. 138.

Lo que cabe destacar es que aún cuando se evitaran estas medidas coercitivas, la lógica de urbanización capitalista lleva legalmente a la expulsión de los sectores populares.

Es fundamentalmente la ideología burguesa de la propiedad privada del suelo la que sustenta este proceso. Es el libre juego del mercado el que permite que cada quien se apropie de lo que pueda según sus recursos económicos y políticos. En este sentido los grupos sociales se van localizando donde "naturalmente" les corresponde.

La forma en que se viene aplicando la política de regularización de la tenencia de la tierra en la Delegación de Tlalpan -incide directamente en el proceso de segregación urbana.

2.3.3. Plan parcial de desarrollo urbano.

Tlalpan es una de las Delegaciones que se desarrollan y crecen sin ninguna planeación, por esto es que se da un crecimiento urbano desordenado y surgen muchas colonias populares en zonas difíciles de urbanizar que no cuentan con la infraestructura necesaria para dotarlas de servicios. "La Delegación de Tlalpan se ha desarrollado en los últimos años sin haber seguido un esquema de planeación urbana que previera las necesidades de integrar este espacio a la ciudad".(+).

Si bien la política de planificación urbana había comenzado a finales del sexenio de Echeverría con la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) y la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. (1975), a lugares más particulares como lo son las Delegaciones, no llegó sino hasta 1980 con la formulación y aprobación de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano.(++).

Hemos de aceptar que si este proceso de planificación comenzó a nivel general o nacional en 1976 y llegó a Tlalpan en 1980

(+) Plan parcial de desarrollo urbano de Tlalpan 1980 p. 25

(++) El plan parcial fue aprobado en diciembre de 1980 y publicado el 26 de enero de 1981 en el Diario Oficial. Fue elaborado por la Dirección de Planificación del S.D.F.

ya anteriormente se trataba de aplicar la Ley de Desarrollo Urbano del D.F., que de alguna manera señalaba las primeras directrices para el desarrollo urbano de esta Delegación.

Debido a que la etapa más específica de planificación comienza a finales del sexenio de López Portillo, para el análisis de la política de planificación urbana nos centraremos en el estudio del Plan Parcial de Tlalpan.

De manera anticipada podemos plantear que los lineamientos del plan parcial tienden a acelerar el proceso de segregación urbana. Esto no sería difícil comprobarlo si constatamos que las políticas ya analizadas están contempladas en este plan. En otras palabras, si la política urbana que se ha seguido en los últimos años en materia de obras públicas, servicios urbanos, vivienda, regularización, etc, está planteada en el plan parcial, entonces resulta obvio que la política de planificación se ha enfocado a acelerar la segregación urbana.

Para encontrar esta relación y coherencia entre las políticas urbanas que hemos analizado y el plan parcial, se hace necesario un análisis de este último.

El plan parcial de Tlalpan hemos de ubicarlo dentro del Plan Global de Desarrollo (1980-1982). Forma parte del plan de desarrollo urbano del D.F. y tiene a éste como su instancia inmediata superior; fue elaborado por la Dirección de Planificación del D.D.F. y fue publicado el 26 de enero de 1981 en el Diario Oficial.⁽⁺⁾

En primer lugar debemos señalar que se trata de un plan amplio y completo que consta de más de 300 cuartillas y abarca todos los niveles y partes que constituyen una plan bien acabado. Se compone de tres grandes partes:

-La primera parte contiene un marco de referencia en el que se ubica la problemática de la Delegación en relación al D.F., un diagnóstico y pronóstico en el que se advierten las tendencias del desarrollo urbano en Tlalpan, un marco de congruencia con o-

(+) Una readecuación de este mismo plan fue publicada el 17 de mayo de 1982 en el Diario Oficial.

tros ámbitos de la planeación donde se ubica al plan parcial dentro del plan global de desarrollo y una descripción de los objetivos y políticas que se seguirán en esta Delegación.

-La segunda parte aborda el nivel estratégico que incluye: estrategia general del plan, los usos; destinos y reservas del suelo, las etapas de desarrollo, los criterios a utilizar y los lineamientos programáticos.

-La corresponsabilidad sectorial es la tercera parte, en la que se delimitan los responsables de cada programa o actividad, y se detalla la forma en que se interrelacionan las diferentes dependencias de gobierno.

Podemos pues constatar que es un plan completo, que incluye planteamientos generales, pero que también contiene una operativización de los mismos. De todo este contenido del plan parcial tomaremos algunos elementos que nos parecen de utilidad para ver su incidencia en el proceso de segregación urbana.

El plan parcial parte de un diagnóstico en que constata que el problema central de la Delegación está constituido por el conjunto de asentamientos irregulares, que han ocasionado problemas de irregularidad de la tierra, deficiencia en obras de infraestructura, falta de servicios, etc. "Existen zonas saturadas con déficit de infraestructura y equipamiento como Padierna, Miguel Hidalgo..." Posteriormente, en el diagnóstico, advierte las consecuencias de este crecimiento urbano desordenado: "Los problemas que éste crecimiento ha creado se reflejan en dos aspectos principales, por un lado, en la insuficiencia de satisfactores para las actividades urbanas y por otro, en la acumulación creciente de deficiencias a los rezagos de infraestructura y equipamiento que debieron ser instaladas en las distintas etapas de desarrollo"⁽⁺⁾

Admite pues el problema que representan las colonias populares, pero no se puede proceder a su derribo.⁽⁺⁺⁾ Lo que sí deja claro es que no se aceptarían nuevos asentamientos de este tipo y su política en este aspecto fue inflexible: Solamente en 1981, -

(+) Plan Parcial de Desarrollo Urbano op.cit. pág. 25

(++) Ibid. p. 59-60

dice el Delegado en su informe: "Demolimos en el período más de 440 casas, reacomodamos 370 familias, practicamos 380 desalojos y aplicamos un plan de emergencia para superar la crisis generada por unas 10,000 personas que por la vía violenta intentaron apoderarse de terrenos comunales en la zona del Ajusco..."(+)

Queda claro que no se aceptarán nuevos asentamientos populares, y por el contrario se alentará la construcción de casas lujosas de campo en el área de reserva y amortiguamiento. "Las áreas de amortiguamiento que tienen como fin separar el área susceptible de desarrollo urbano del área de conservación, podrán otorgar concesiones de tiempo limitado a favor de asociaciones públicas para usos restringidos de intensidades bajas, compatibles con la conservación y el mejoramiento ecológico y que sean autosuficientes en cuanto a infraestructura y servicios generales"(++)

Más adelante, en una de las metas, señala como tarea "promover la creación de vivienda comunitaria ecológica en las zonas de amortiguamiento y conservación" (+++)

Todo esto nos hace ver que en las áreas de la Delegación -- aún no ocupadas, es la tendencia general de apropiación del suelo por parte de los sectores de mayores recursos económicos, la que tiene las puertas abiertas. Para las clases populares estos lugares quedan fuera de su alcance.

Pero el hecho es que una parte considerable del área urbana de la Delegación ya ha sido ocupada por las clases populares. -- ¿Qué plantea el plan parcial al respecto? Lo que plantea es precisamente la aplicación de las políticas que se han llevado a cabo en los últimos años.

Primeramente reconoce dentro del diagnóstico: "la zona sur de la Delegación requiere de instalaciones de agua potable, drenaje y electrificación. Esta zona comprende las colonias Héroes de Padierna, Miguel Hidalgo, Tlalcoligía, San Pedro Mártir y San

(+) Informe de labores de la Delegación de Tlalran 1981 pág. 6

(++) Plan Parcial de Desarrollo Urbano op.cit. pág. 60

(+++) Ibid. pág. 97

Andrés... la estructura vial acusa carencias en la zona sur y poniente" (+)

Entre las metas a corto plazo (1980-1982) se propone: la regularización de la tierra y la introducción de los servicios de agua potable, drenaje y alumbrado público en la zona sur y poniente. Así mismo se proponen obras de pavimentación y mejoramiento ecológico en esas áreas.

En pocas palabras se propone el plan parcial la "remodelación de la imagen urbana en Padierna, Miguel Hidalgo, San Pedro Mártir.." de tal manera que las zonas que dan mala apariencia a la Delegación sean suprimidas, pero no se dan mecanismos para -- que estos habitantes puedan soportar los gastos que implica la urbanización y el embellecimiento, por lo tanto no se asegura su permanencia.

En conclusión, constatamos que el Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpan está orientado a preservar las características que hacen de Tlalpan un lugar atractivo. El plan parcial lo sintetiza de esta manera: "preservar las características naturales reafianzando el criterio ecológico, aumentar la zona turística y recreativa, dotarla de una infraestructura urbana adecuada y preservar la imagen urbana" (++)

(+) Ibid. pág. 28.

(++) Ibid. -pág. 39.

2.4. Participación Popular .

Hemos analizado ya la importancia y el papel que la Delegación de Tlalpan en la política urbana local. Toca ahora examinar la relevancia de otra de las funciones que asume la Delegación: nos referimos a las funciones de control político. Creemos que este órgano de gobierno cuenta con mecanismos para mediatizar y controlar la participación popular y, en este sentido hablaremos de funciones de control político.

Nuestra hipótesis es que la Delegación asume tareas concretas de control político en coordinación con el C.R.I. delegacional, sobre todo a partir de la Desconcentración Administrativa del D.D.F. (1970).

Queremos dejar claro que no se trata de un análisis del movimiento urbano en Tlalpan, sino de las acciones que se realizan para mediatizar o controlar a las organizaciones de los asentamientos populares.

Para plantear un marco general que nos permita ubicar las funciones de control político del Estado, tomaremos algunos conceptos de Antonio Gramsci que nos parecen de gran utilidad.⁽⁺⁾

Por Estado en sentido estricto entendemos el aparato de gobierno y equivale a lo que también Gramsci llama sociedad política, vía por la cual se ejerce fundamentalmente la coerción. Pero el Estado en sentido amplio comprende a la sociedad política y a la sociedad civil, por lo tanto, se trata de un Estado que, si bien se sostiene en parte por la coerción, su sostén principal lo tiene en la acción que desarrolla dentro de la sociedad civil, es decir, en el consenso o legitimación que consigue. Consideramos que el Estado no se interesa exclusivamente por el proceso de acumulación de capital sino también por su legitimación.

(+) Gramsci, a partir de las nuevas modalidades que el Estado moderno venía adquiriendo en las últimas décadas del siglo pasado, elabora una nueva concepción teórica sobre lo que es el Estado. Una característica del nuevo Estado es su creciente participación en esferas que anteriormente se consideraban fuera del ámbito estatal. Esto le lleva a replantearse el concepto de Estado, ya que cada vez era más difícil determinar sus límites con la sociedad civil. Consultar: Gramsci A. Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno Obras de A. Gramsci Vol. 1. Juan Paolos Editor. México, 1975.

Para el caso de México creemos que el Estado pos-revolucionario desde sus inicios ha tenido una creciente intervención dentro de la sociedad civil y que su base principal es el consenso que obtiene entre sus gobernados. Ahora podemos preguntarnos por la forma en que el Estado mexicano penetra en la sociedad civil para legitimarse y conseguir el consenso. Uno de los canales privilegiados lo constituye el partido oficial. Las organizaciones obreras, campesinas y populares son parte integrante de la sociedad civil en donde penetra este partido. Por otro lado, el Estado en sentido estricto ha de buscar otros mecanismos que le permitan canalizar y mediatizar la participación popular, es decir, no se restringe sólo a la acción del partido.

Ahora bien, los mecanismos de control político han de ser dinámicos y han de evolucionar de acuerdo a las características de la sociedad. La capacidad del gobierno mexicano para ir readecuando sus mecanismos de control es la que nos explica en gran parte el porqué de su permanencia en el poder durante tantos años.

Estas dos características del Estado mexicano, la realización del control político a través del partido oficial y la capacidad de readaptación en sus mecanismos de control, las observamos en la Delegación de Tlalpan.

La problemática urbana y los constantes desequilibrios y conflictos sociales que se generaban en la Ciudad de México, exigían un cambio en los mecanismos de control político. Las Delegaciones periféricas como Tlalpan se incorporaban paulatinamente a la gran ciudad y surgían diversos conflictos urbanos en su circunscripción territorial, de tal manera que el control político sobre sus habitantes no podía ya hacerse sólo a través del Delegado y Subdelegados, sino que exigía una readaptación en sus mecanismos de "participación popular" o control político.

En el caso de Tlalpan, es en la década pasada cuando se agudizan los problemas urbanos (invasiones de tierra, regularización, falta de servicios, proliferación de movimientos urbanos, etc.) y era obvio que el Estado debía ampliar sus mecanismos de control político hacia estos lugares. Por un lado se abren nuevos canales de participación popular (órganos de colaboración ciudadana) y,

por el otro, el partido oficial penetra en la mayoría de las colonias populares y logra, en gran parte, el control de sus habitantes. Esto no quiere decir que no se haya utilizado la coerción y represión, sino que pese a que se utilizó en algunos casos prevaleció el consenso y el control sobre el grueso de las organizaciones populares.

2.4.1. Control Político en las Colonias Populares del D.F.

Para una mejor comprensión del papel que desempeña la Delegación de Tlalpan en lo que toca al control político de los habitantes de sus colonias populares, se hace necesario tener una visión general sobre la forma en que se ha realizado esta tarea a nivel del D.F. En este sentido nos proponemos analizar los mecanismos de control político que ha utilizado el Estado, tanto a través del partido, como del aparato de gobierno del D.F. Autores como Cornelius prefieren no diferenciar claramente entre las dos vías señaladas; nos dice que "En realidad hay un considerable traslape en las funciones de algunas dependencias gubernamentales y de algunos sectores del partido en lo que se refiere a los pobres urbanos"⁽⁺⁾ Nosotros haremos una diferenciación formal entre ambas, - aún cuando en la realidad se encuentran entrelazadas y resulta difícil separarlas.

Con base en lo mencionado procederemos al análisis de estas dos vías de control político.

a) La Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

El partido oficial, en su proceso de institucionalización de la revolución mexicana ha corporativizado a los distintos sectores sociales que tienen cubida en sus principios y estatutos. Por lo que se refiere al control sobre inquilinos y colonos urbanos, éste comienza de manera formal en los inicios de la década de los cuarentas cuando fueron incorporados a la CNOP.

El Partido Nacional Revolucionario durante el período carde-

(+) Cfr. Cornelius Wayne A. Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la Política. F.C.F. México, 1980. pág. 221.

nista cambia de nombre y se convierte en Partido de la Revolución Mexicana, el cual queda conformado por el sector obrero, el campesino y el militar. Una vez que irrumpen las colonias proletarias en el D.F., se plantea un reto al partido, y consistía en incorporar a estos nuevos colonos, lo cual se hace a través de la CNOP - en 1943. Finalmente el 18 de enero de 1946 adopta el nombre que - hasta la actualidad permanece: Partido Revolucionario Institucional (P.R.I.).(+)

La CNOP se constituye como uno de los tres sectores del PRI y tiene a su cargo las organizaciones populares, entre las que se incluyen las de colonos e inquilinos. De esta manera las organizaciones de las colonias populares quedaban incorporadas formalmente al partido oficial.

El sector popular es un grupo heterogéneo en cuanto al tipo de organizaciones que aglutina: pequeños comerciantes, taxistas, trabajadores al servicio del Estado, colonos e inquilinos, etc.

En 1952 se crea la Federación de Colonias Proletarias del DF afiliada a la CNOP y es en esta Federación donde se concentra la mayoría de las organizaciones de colonos.

La CNOP, por lo que atañe a los colonos, se ubica como la gestora de las demandas populares. Pero qué factores influyen para que sea aceptada como tal por los colonos? Cornelius, al hablar de las colonias populares señala que "ciertas características de esas comunidades (orígenes ilegales, falta de servicios y otros) ofrecen incentivos para la participación política"(++) y justamente hacia estos lugares el partido ha enfocado su actividad que -- consiste fundamentalmente en obtener el apoyo de estos grupos, -- respondiendo parcialmente a sus demandas. Para dar esta respuesta requiere de muchos recursos, no sólo políticos, sino también económicos. Se trata de un sector del partido que es de mucha importancia para mantener la estabilidad política y social, por esto es que recibe un trato especial. "La CNOP ha logrado permanecer como una sola unidad debido a una serie de beneficios que ha obte

(+) Furtak Robert K. El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México. F.C.P. y S. DFAM. Serie Estudios 7 35 México, 1974.

(++) Cornelius Wayne A. op.cit. pág. 148.

nido del estado... No solamente en términos económicos, sino también en términos políticos, la maquinaria gubernamental y política, ha sido mucho más favorable a este sector que a los otros dos, garantizando la lealtad de un segmento social cuyo control representa una tarea necesaria y difícil en cualquier régimen!"(+)

Ante la fortaleza económica y política del PRI y la insuficiencia de recursos en otros partidos y organizaciones populares, las necesidades cada vez más urgentes de las colonias populares -tienden a satisfacerse mediante la colaboración del PRI. "En la articulación de demandas en la intervención para obtener beneficios y prestaciones del gobierno, el PRI está frecuentemente -- orientado hacia las clases bajas de las zonas urbanas. La amplia gama de necesidades de este grupo, la sensación continua de inseguridad que tienen, hace del partido un vehículo a través del -- cual tales demandas puedan ser articuladas y en ocasiones resueltas"(++)

Hasta aquí lo que hemos querido dejar claro es que existen - condiciones objetivas que empujan a los pobres de la ciudad a articular sus demandas a través del PRI. Por su parte el PRI no adquiere el apoyo de manera puramente demagógica, sino que responde parcialmente a sus demandas.

Esta actuación de PRI, valiéndose de los recursos que le otorgan, da una imagen paternalista y manipuladora hacia los habitantes de las colonias populares. Desde luego que para éstos resulta atractivo, ya que tienen la posibilidad de ser escuchados. Algunas veces sus demandas son atendidas, aunque finalmente no manifiesten los colonos mucho aprecio por ellas, ya que las consiguió el Partido, no ellos. Con esta actitud el PRI no hace sino continuar la tendencia que ha seguido con el movimiento obrero y campesino: no se les ha dejado ser independientes y no pueden ir más allá de donde les autoriza el Estado, no se les ha dejado ser sujetos de su propia historia. El sujeto que consigue las demandas no es el movimiento obrero o campesino, sino el PRI o el Estado, aquellos sólo reciben y dan su apoyo. Igualmente el sector urbano

(+) Montaña Jorge Los pobres de la ciudad en los asentamientos humanos espontáneos Siglo XXI México, 1979. pág. 80.

(++) Ibid. pág. 80.

popular no ha podido ir más allá de los límites marcados por sus dirigentes y el gobierno (nos referimos a las organizaciones afiliadas a la CNOP). Susan Eckstein nos dice al respecto que el -- problema radica en que no se ha dado poder autónomo efectivo a estas organizaciones de colonos y nos habla también de esa actitud pasiva: "...aún cuando el partido ayuda a canalizar y limitar las demandas populares, distribuye protección y beneficios que aumentan la lealtad popular a la Administración y moviliza el apoyo en favor del régimen. Sin embargo el soporte proveniente de estos -- grupos se basa principalmente en una aceptación pasiva y no en el compromiso sincero"⁽⁺⁾

En conclusión sobre este punto, creemos que el efecto fundamental del PRI hacia la actividad política y organizativa de los colonos está en la manipulación y el paternalismo que practica -- con ellos.

Sobre la forma en que el Partido penetra en las colonias populares sólo apuntaremos algunas cosas. En primer lugar debemos tener presente que el PRI tiene personal en cada uno de los distritos electorales en que se divide la Ciudad de México, cada distrito divide su territorio en secciones, mismas que cuentan con un -- representante. De esta manera cuenta con una estructura organizativa que le permite abarcar todo el territorio del D.F.

Los habitantes de las colonias populares generalmente tienden a buscar cierta organización que les permita conquistar las -- demandas más fundamentales. El PRI adquiere como tarea el localizar a los líderes naturales de cada colonia, para vincularlos implícita o explícitamente al Partido, según el grado de aceptación que tenga el líder y el Partido en la comunidad.

Para ganarse el apoyo de los colonos el Partido realiza diversas promesas o campañas asistencialistas, por medio de las cuales se otorga algún bien o servicio a la comunidad. Mientras tanto los líderes reciben un trato especial por parte del PRI; pueden obtener beneficios económicos mediante la concesión de lotes, cuo-

(+) CFR. Eckstein Susan El Estado y la Pobreza Urbana en México Siglo XXI. México, 1982. pág. 43.

tas de colonos, etc., o también pueden recibir oportunidades para ascender de puesto dentro del Partido. Esto depende de la efectividad con que mantengan el control político y de la capacidad que tengan para movilizar a su gente.

¿Qué pretende lograr el PRI a cambio de las demandas que "con sigue" para los colonos? En primer lugar, que se mantenga el -- "statu quo", es decir, que se consiga al menos una aceptación pasiva que asegure el control político. Pero generalmente esto sólo sucede en zonas donde el partido tiene poca actividad, porque donde se presenta para gestionar algunas demandas, pide a cambio la participación de los colonos en movilizaciones para dar apoyo al régimen o para algún acto político del Partido; en algunas ocasiones sólo quienes tienen este tipo de participación son beneficiados con las demandas. De esta manera el PRI chantajea y presiona para que se le de apoyo, obligando incluso a que se afilien al Partido y den su voto.

La participación de apoyo al PRI estará siempre controlada y buscará que toda participación política sea también controlada. -- "La participación controlada ayuda a crear apoyo al régimen, legitimar su autoridad y reducir la posibilidad de actividades políticas espontáneas que podrían tener consecuencias imprevisibles". (+)

b) El Departamento del Distrito Federal

Ahora analizaremos el control político que realiza el Estado a través de su aparato de gobierno, es decir, de la sociedad política.

Como ya señalado que las colonias proletarias irrumpen en el período cardenista y que en ese momento dichas colonias se referían a un tipo de asentamiento al que el Estado otorgaba un "estatuto legal" específico. En este hecho observamos un primer mecanismo de control político, ya que para que un asentamiento fuera considerado como colonia proletaria, debía ser reconocido por el D.D.F. y es en este reconocimiento donde el gobierno podía ya im-

(+) Cornelius Wayne A. op.cit. pág. 88

poner ciertas condiciones a las organizaciones de estas colonias, de no ser acatadas se les podía retirar el reconocimiento.⁽⁺⁾

Con Avila Camacho (1940-1946) se ve incrementado el número de colonias proletarias y el control de los movimientos urbanos que surgen en ellas, queda mayormente institucionalizado y mediatizado. Hacia 1941 se crea la Oficina de Cooperación del DDF para encargarse de la organización y fomento de las colonias; para ello dictamina un Reglamento al que debían sujetarse las agrupaciones o uniones de colonos, y promueve la formación de las llamadas Juntas de Mejoras Materiales del D.F.⁽⁺⁺⁾ De esta forma se homogeneizaba y controlaba a las organizaciones de colonos, ya que debían sujetarse al Reglamento de las Juntas de Mejoras Materiales. En las distintas colonias surgían organizaciones que eran registradas como Juntas de Mejoras y quedaban así incorporadas a la Administración Pública del D.F.⁽⁺⁺⁺⁾ De esta forma se lograba controlar y canalizar las demandas de los colonos y se consideraban ilegales a las organizaciones que se mantenían al margen del Reglamento.

En 1950 se crea la Oficina de Colonias del D.D.F. y mantiene el mismo Reglamento mencionado. Ya en diciembre de 1949 se había publicado un Decreto mediante el cual se autorizaba al D.D.F. para reconocer legalmente los asentamientos que surgían sin cumplir los requisitos para la formación de un fraccionamiento, y además asumía la responsabilidad de urbanizarlos cuando los habitantes o dueños no pudieran. Nuevamente podemos observar que el D.D.F. tiene la facultad de reconocer al asentamiento y esto lo pone en un lugar ventajoso frente a los colonos; en este tiempo el control se hacía a través de la Oficina de Colonias.

Es hasta el sexenio de Echeverría cuando desaparece la Oficina de Colonias, se transforma en la Procuraduría de Colonias Popu

(+) Para conocer más específicamente las diferencias entre colonias populares y fraccionamientos, y las concesiones que tenían dichas colonias, puede consultarse: Berló Cohen M. "Política y Vivienda en México" en: Revista Mexicana de Sociología UNAM. México.

(++) Cfr. Ley Orgánica del D.D.F. 1941

(+++) En el caso de Tlalpan se formaron Juntas de Mejoras en la mayoría de los pueblos y colonias. Destacan las de La Fama y Huipulco por haber conseguido el servicio de agua potable hacia 1960.

lares del D.F. y adquiere como una de sus tareas fundamentales el vigilar y promover la regularización de la tenencia de la tierra. Sin lugar a dudas que el problema de la tenencia de la tierra se presentaba como uno de los principales de las colonias populares; por éso no es casual que la Procuraduría se abocara a esta tarea. Una de las preocupaciones centrales de los colonos es la de tener la seguridad en la tenencia de la tierra y aquí la Procuraduría - se constituye como un órgano de gobierno encargado de controlar y mediatizar a las organizaciones de las colonias populares, a través del problema que más les preocupa.

Con Hank González se desintegra la Procuraduría de Colonias Populares y sus funciones son absorbidas en gran parte por la Comisión para el Desarrollo Urbano del D.F. En las Delegaciones permanecen las Oficinas de Colonias Populares, que se encargan precisamente de los diversos problemas urbanos que se presentan en dichas colonias.

Los diferentes órganos de gobierno del D.D.F. que hemos mencionado son los que directamente se vinculan a las colonias populares, pero existen otros como la Dirección General de Obras Públicas que también ejercen un control burocrático, ya que a ellas debían acudir los colonos para obtener los servicios públicos.

Además existen Oficinas o Direcciones Generales que colaboran en el control político a un nivel más ideológico o cultural, como la Dirección General de Acción Social y Cultural, la Dirección General de Promoción Deportiva, etc.

Jorge Montano nos habla de algunas funciones de control político por parte del D.D.F. : "El DDF tiene entre sus diversas funciones algunas que son utilizadas para ejercer un control estrecho sobre las actitudes políticas en los asentamientos espontáneos. Hay una Dirección de Asuntos Jurídicos y de Gobierno encargada de la autorización de manifestaciones y licencias. La Dirección de Acción Social que da protección a los infantes y organiza festivales populares, obras de teatro y actos folklóricos, así como otras, tales como: Dirección de Actividades Deportivas, Servicios Médicos y Policía que evidentemente están en contacto conti-

nuo con los pobres de la ciudad"⁽⁺⁾

Justamente este tipo de funciones son ejercidas también por las Delegaciones a partir de la Desconcentración Administrativa - del D.D.F. (1970); Las Direcciones Generales mencionadas desconcentran varias de sus funciones y las otorgan a las Delegaciones. Esta es una de las razones que nos ayudan a explicar porqué la Desconcentración Administrativa implicó también una desconcentración en las tareas de control político.

+Los Organos de Participación Ciudadana.

El D.D.F. ha evolucionado en los mecanismos que explicitaren te canalizan la participación popular y que actualmente se conocen como Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana. Haremos una breve reseña histórica de la evolución que han tenido desde 1928 hasta nuestros días y luego intentaremos un análisis de los mecanismos actuales.

En el período que va de 1928 a 1970 no hubo cambios sustanciales y la colaboración vecinal se hacía fundamentalmente a través de las Juntas de Mejoras Materiales. Aunque en la Memoria -- del DDF de 1929 se dice: "... en las Delegaciones existen consejos consultivos nombrados por las fuerzas vivas de la región, quienes se encargan de estudiar los problemas de vital importancia de la comunidad haciendo las proposiciones benéficas para el buen gobierno y distribución de los fondos públicos."⁽⁺⁺⁾ parece ser que ésto no era una realidad en todas las Delegaciones, concretamente en Tlalpan no tenemos referencias de que haya existido tal consejo consultivo.

La forma en que se organizaban los habitantes de la Delegación eran las Juntas de Mejoras Materiales, éstas existían en cada uno de los poblados y se encargaban de solucionar los problemas - que atañían a cada uno de ellos. Eran comandadas en la mayoría de los casos por su respectivo subdelegado y alcanzaron un alto grado de organización para la realización de obras de interés público, mediante la aportación de mano de obra por parte de su inte--

(+) Montano Jorge op.cit. pág. 96

(++) Memoria del D.D.F. 1929. pág. 44

grantes. Hubo casos en que sí consiguieron que el DDF realizara ciertas obras, pero siempre mediante la intervención del Delegado. De esta forma los tlalreñenses lograron la construcción de varios salones de escuela, lavaderos públicos, instalación de tomas de agua potable, etc., fundamentalmente en la década de los 60's.

La participación delegacional dentro del consejo consultivo de la Ciudad de México era casi nula, ya que la Delegación como tal no tenía representatividad; el Consejo se formaba con los representantes de los diversos sectores corporativos: industriales, comerciantes, campesinos, etc. y eran elegidos, en última instancia, por el Jefe del DDF, en cuanto que estaba facultado para aprobar o reprobar a los representantes.

Cuando el Lic. Octavio Senties ocupa el cargo de Jefe del DDF, cambia el Consejo Consultivo y difiere de los anteriores en su composición. Ahora se constituye territorialmente con los presidentes de las Juntas de Vecinos de cada Delegación, sustituyendo los criterios corporativos que habían prevalecido en su organización. El Delegado escoge a los integrantes de la Junta de Vecinos y entre ellos nombran democráticamente al que ha de participar en el Consejo Consultivo de la Ciudad.

Supuestamente las Juntas de Vecinos se debían formar con los representantes de cada pueblo o colonia. En las colonias residenciales de Tlalman se organizaban en Uniones o Asociaciones de Colonos, mientras que en las colonias populares son las Juntas de Mejoramiento las que prevalecen.

Siendo Regente de la Ciudad el Pfr. Hank González, se amplían más los órganos de participación ciudadana y es en los artículos V y VI de la Ley Orgánica de 1978, donde se describen dichas formas de participación. Los órganos de colaboración vecinal van desde los comités de manzana, siguiendo por las asociaciones de residentes, hasta llegar a la Junta de Vecinos en cada Delegación. -- Los presidentes de las Juntas de Vecinos forman el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Para la modificación o derogación de leyes se propone el "referendum", por medio del cual podrá expresarse la voluntad de los ciudadanos, en cuanto que dicho referendum puede partir de una "iniciativa popular", siempre y cuando --

cumpla con los requisitos que la ley señala. (Ley Orgánica del -- DDF 1978. Cap. VI).

De necho fue hasta 1980 cuando se aplicaron estos nuevos mecanismos de participación popular en el D.F. En el mes de abril se celebraron las primeras elecciones por tres años de acuerdo -- con los artículos 44, 45 y 48 de la Ley Orgánica y el 50 de su Reglamento. (+)

Los resultados de estas elecciones fueron relativamente satisfactorios, ya para la primera ronda (9 de abril de 1980) el -- 73% de las manzanas habían elegido a su representante. Este alto porcentaje creemos que se debe, por un lado, a la actividad del -- FRI que promueve y coloca a muchos de sus afiliados como jefes de manzana y, por otro, a la actividad de diversos partidos de oposición que, aún cuando calificaron de antidemocrática la estructura de gobierno del D.F., decidieron participar en las elecciones. (++)

Además, debemos agregar que el afirmar que el 73% de las manzanas eligieron a su representante, no quiere decir que haya votado el 73% de la población, ya que en muchas manzanas simplemente se escogió al representante, sin que los vecinos hayan acudido a las urnas.

En el proceso de elección del Consejo Consultivo, la única -- elección popular, universal y directa es la manzana: después le siguen 3 elecciones indirectas: presidente de colonia, Junta de Vecinos y Consejo Consultivo. También habría que señalar que la -- representación por manzanas y Delegaciones no es proporcional al número de habitantes. Por ejemplo, las zonas residenciales tienen mayor representatividad, ya que una manzana de casas lujosas tiene generalmente menos habitantes que una popular.

Lo que sorprende es que no se acerten las elecciones directas para las autoridades del D.F., siendo que aquí se concentra --

(+) Reglamento para la Integración de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana. del D.F. 1980. Mimeo.

(++) En marzo de 1980 el P.R.T., P.C.M. y PSR emitieron un comunicado (volante) en el que denunciaban el carácter antidemocrático del gobierno del D.F.; pero invitaban a participar en las elecciones para aprovechar esos espacios para ejercitarse en la -- democracia.

casi el 20% de la población del país y, además, en este lugar se encuentran también altos índices de "oposición". Quizá esto último sea la razón fundamental por la que el Estado no acepte las -- elecciones directas.

En la estructura de los jefes de manzana hasta el Consejo -- Consultivo, se da un control vertical. Su función es mediatizar -- los conflictos de sus colonias, presentándose como el canal legal por el que deben fluir los problemas y realizando actividades sociales y de beneficencia pública. A final de cuentas se trata de mecanismos de control político, ya que se obliga a que cualquier demanda siga estos canales.

Las facultades de todos estos órganos de colaboración veci-- nal se reducen a proponer, opinar y reportar ante las autoridades competentes, sin tener ningún poder de decisión o influencia segu-- ra dentro de la Delegación o del DDF. El Reglamento elaborado para la integración de estos órganos, es muy claro al respecto, en su artículo 45 nos dice: "Las proposiciones, opiniones o dictáme-- nes que emiten las Juntas de Vecinos no obligan a los Delegados -- ni al D.D.F."⁽⁺⁾

Consideramos que es claro que se ejerce un control político a través de estos órganos, pero lo que cabe destacar es que aún -- cuando se sabe que no tienen mayores facultades para incidir en -- las políticas del Estado, que no son directas y que son antidemo-- cráticas, sí logran su objetivo abriendo canales para mediatizar las demandas de los colonos y logrando al menos un consenso pasi-- vo entre sus habitantes. El indicador más palpable de ésto es que se constata que no hay una protesta generalizada para que sean -- los capitalinos los que elijan a sus propias autoridades.

(+) Reglamento para la Integración de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana del D.F. 1980. artículo 45.

2.4.2. Control Político en Tlalpan (1970-1982)

Nuestro interés se centra ahora en las funciones de control político que desempeña la Delegación como unidad política y administrativa. Al respecto nuestra hipótesis consiste en señalar que la Delegación ha adquirido mayores funciones de control político sobre los habitantes de las colonias populares; con la Desconcentración Administrativa del D.D.F. se desconcentraron no sólo facultades administrativas hacia las Delegaciones, sino también funciones de control político. De aquí que el papel de las Delegaciones, en cuanto a control político, haya cobrado mayor importancia a partir del sexenio de Echeverría.

Recordemos que hasta antes de 1970, el Delegado y los subdelegados tenían a su cargo el control de la población de su territorio. Eran ellos los que detectaban los conflictos en las colonias y pueblos de la Delegación, pero no contaban con amplias facultades para solucionar dichos conflictos, debían recurrir a instancias superiores y eran las autoridades del DDF las que se encargaban del asunto. Tengamos en cuenta que la forma de organización que se adoptaba en los pueblos y colonias consistía en la formación de las llamadas Juntas de Mejoras.

Hemos visto que en el D.F. el control político se lleva a cabo a través de diversas vías y en Tlalpan encontramos también que son varias las formas que se utilizan para impedir que la participación popular sea independiente. Analizaremos pues las principales vías por las cuales se desempeñan estas tareas de control político, pero antes indicaremos algunos matices o diferencias entre los dos sexenios que nos ocupan.

En el período de Octavio Senties se da un contacto más estrecho entre sociedad política y sociedad civil, es decir, entre las autoridades de la Delegación y su población. El Delegado logra un mayor acercamiento con los habitantes de las colonias populares, los visita y cuando acuden a él son escuchados, aunque finalmente no satisfaga sus demandas. El PRI comienza a adentrarse en las colonias populares, pero su actividad no es permanente. Por otro lado, la Delegación adquiere gradualmente mayores facultades, de tal manera que aún no se le ve como la interlocutora directa para

la resolución de sus problemas y por esta razón el Delegado puede 'lavarse las manos'; atiende amablemente a los colonos, pero no les plantea soluciones, sólo nos envía a otras dependencias de go bierno.

Con Mark González se agudiza aún más la problemática urbana, se observa un distanciamiento entre los colonos y las autoridades delegacionales, y aparece el PRI con mayor fuerza para cumplir este papel de vinculación entre sociedad política y sociedad civil. Si bien podemos decir que se da una relación cordial entre el PRI y la Delegación, en determinados momentos o coyunturas pueden mostrarse rupturas. Se afianza también el control político de la Junta de Vecinos y el control que directamente ejerce la De legación. Veamos cómo es ejercido el control en Tlalpan.

2.4.2.1. Actividades socioculturales.

Este tipo de actividades las hemos ya ubicado como canales -- que indirectamente colaboran al control político en cuanto que integran a los habitantes de las colonias populares al gobierno y están orientadas a conseguir el consenso. De esta manera se impide que los colonos formen sus propias organizaciones deportivas, musicales, o culturales en general; ahora es la Delegación la que promueve, centraliza y canaliza este tipo de organización que surgen en torno a actividades socioculturales. Al asumir este papel la Delegación adquiere prestigio que se traduce en legitimación y -- consenso.

Si el desempeño de este tipo de actividades es un indicador de que se realizan funciones de control político, entonces resulta relativamente fácil demostrar que la Delegación de Tlalpan comienza a desarrollar estas tareas de manera especial a partir de la Desconcentración Administrativa.⁽⁺⁾

En cuanto al ejercicio de actividades socioculturales podemos decir que es en el período de Echeverría cuando éstas son ayudadas por la Delegación, y llegan a ser un factor importante para conseguir el consenso de sus habitantes.

(+) Para observar el proceso de desconcentración de las actividades socioculturales, puede consultarse esta tesis en sus páginas 70-71.

Hasta 1976 abundaron estas actividades promovidas por la Delegación: festivales, eventos deportivos, desfiles, concursos de nacimientos, etc. Festivales dominicales se realizaban en el Parque de las Fuentes Brotantes y en el Centro de Tlalpan, así mismo las promotoras voluntarias destacaron por los festivales que organizaban para el Día del Niño, Día de la Madre, etc.⁽⁺⁾

En estos mismos eventos participaba la Junta de Vecinos con concursos de oratoria, pastorelas, etc.⁽⁺⁺⁾ El grupo de restaurantes también se hacía presente otorgando un desayuno para los menores el Día de los Reyes y el Día del Niño. Por su parte la Delegación, en coordinación con la Parroquia de Tlalpan, organiza anualmente la carrera "San Agustín de las Cuevas".

Además, eran frecuentes las visitas que el Delegado personalmente hacía a las zonas paupérrimas de la Delegación.⁽⁺⁺⁺⁾ Conferencias, mesas redondas y diversos eventos socioculturales se realizaron para conmemorar el Año Internacional de la Mujer.⁽⁺⁺⁺⁺⁾

Este conjunto de actividades permitían a la Delegación en este sexenio penetrar directamente dentro de la sociedad civil, mantuvo un contacto estrecho con la población y podemos decir que se mantuvo una armonía aparente entre sociedad civil y autoridades de la Delegación.

Durante el período de López Fortillo, aún cuando proseguían muchas de las actividades que hemos mencionado, se observa cierta ruptura, ya que la Delegación perdió contacto con las colonias populares. Los nuevos Delegados: Carlos Real Encinas (1977-1980) y Arturo González Aragón (1980-1982) ya no mantuvieron ese contacto, las visitas a las colonias populares fueron escasas y además su personalidad no les permitía un trato más cordial y directo con el pueblo. La carrera "San Agustín de las Cuevas" ya no se desarrolló, los festivales en las Fuentes Brotantes se suspendieron en 1979 y los restaurantes dejaron de ofrecer sus fiestas para los niños.

(+) Tlalilpan (Periódico Mensual de la Delegación) #11 Mayo, 1973.
 (++) Idem.
 (+++) Tlalilpan # 26. Agosto de 1974
 (++++) Tlalilpan / 30-40. 1975.

2.4.2.2. El Partido Revolucionario Institucional.

Cuando la Delegación pierde este contacto estrecho con la sociedad civil, es cuando el PRI aparece como el "sustituto" y asume el papel de control más directo sobre la sociedad civil. De aquí en adelante será el PRI quien se relacionará más directamente con las colonias populares y desempeñará más abundantemente actividades de tipo asistencial.

Para una mejor comprensión del papel que juega el PRI en esta Delegación, se hace necesario analizar la actividad del Partido en la zona.

El PRI se encuentra trabajando en forma más o menos organizada en Tlalpan desde la década pasada (1972). Además de realizar las labores requeridas para las campañas electorales, se ha propuesto conseguir el consenso de los habitantes de la Delegación, así como la afiliación de los mismos al Partido, controlando los diversos conflictos que surgen en las colonias populares.

Es sabido que la Ciudad de México se divide en distritos electorales y el PRI ha puesto un comité distrital a la cabeza de cada uno de ellos, mismo que dirige y coordina la acción del Partido en su circunscripción territorial. El Distrito Electoral # XXIV incluye entre el 80 y 90% de la población de Tlalpan y es por ello que nos referimos al comité del XXIV Distrito para dar una idea general sobre la actividad del PRI en la Delegación.

El XXIV Distrito abarca parte de la Delegación de Xochimilco además de parte de la de Tlalpan y es por esto que se ha establecido un comité delegacional que se hace cargo de la zona de Tlalpan que pertenece a dicho Distrito. Este comité delegacional tiene su territorio dividido en secciones, cada una de éstas con un representante del Partido. A su vez las distintas secciones se dividen en manzanas, dentro de las cuales existe también un representante.

Como podemos observar, el PRI cuenta con una organización que le permite estar al tanto de todos los conflictos que se suceden en la Delegación.

A nivel formal es ésta la estructura organizativa del comité delegacional y creemos que no está muy alejada de lo que en la -- realidad sucede. Si bien podemos constatar que no en todas las -- manzanas existen representantes del PRI, se puede afirmar que sí los tiene en cada sección que incluye colonias populares.⁽⁺⁾ Las -- zonas que más le preocupan son las colonias populares o asentamientos irregulares.⁽⁺⁺⁾

Ahora podríamos preguntarnos por la forma en que el Partido consigue a estos líderes o representantes y cómo éstos logran controlar a los demás colonos. En palabras del mismo Partido: "En el caso de las colonias populares existe una distribución feudal entre los diferentes líderes que encabezan a los grupos de colonos: ellos pueden ser de utilidad para los candidatos".⁽⁺⁺⁺⁾

Esta distribución "feudal" es característica de los asentamientos irregulares en que surge un líder que, más pronto que tarde, es absorbido por el PRI; en algunos casos, abiertamente llegan a autonombrarse como representantes del Partido, como la lideresa "Malena" en la Mesa de los Hornos; en otros casos existe cierto rechazo al PRI y los líderes prefieren no darse a conocer como militantes del Partido, un ejemplo claro de estos casos es el caso de la señora "Marina" en la IV sección de la colonia Ampliación Hidalgo. En un caso y en otro la lideresa es apoyada por el PRI y goza de beneficios económicos y políticos en cuanto que son ellas las que otorgan lotes y cobran cuotas a los colonos.

a) Área del XXIV Distrito.

El área de este Distrito incluía en 1980 a 18 localidades populares, 11 marginadas, 7 residenciales, 8 unidades habitacionales, 2 comunidades rurales y 3 conglomerados suburbanos (esta clasificación de colonias populares la hace el PRI de acuerdo al grado de dificultad que tienen para la dotación de servicios públi-

(+) En el documento Área del XXIV Distrito Electoral... Comité delegacional de Tlalpán. 1982. mimeo. puede observarse los representantes del partido en cada sección o colonia.

(++) En el mismo documento de la nota anterior encontramos que sólo incluye a los representantes de las colonias populares, no así las residenciales.

(+++)Cfr. Área del XXIV Distrito op.cit. pág. 5.

cos). Las localidades marginadas y populares en este distrito corresponden al 72.5% del total, mientras que las unidades habitacionales y colonias residenciales sólo ocupan el 27.5%. (Las localidades y porcentajes se refieren al área del Distrito en Tlalpan).

En el documento del XXIV Distrito en Tlalpan, que hemos mencionado, el PRI señala sus áreas de penetración, así como las zonas de influencia de otros partidos. Sobre Villa Olímpica nos dice que está ocupada por un número elevado de extranjeros que, en algunos casos inducen a sus vecinos mexicanos a oponerse a la acción del gobierno y a abstenerse en las elecciones. (+)

El mismo documento agrega que las colonias residenciales se caracterizan por ser comunidades donde la población, en términos generales, simpatiza con el gobierno, colabora y participa en las actividades que realiza la Delegación. (++)

Importancia especial da el PRI a las áreas de influencia del PMT y otros partidos de izquierda. Se reconoce que "el Mirador, -- los Volcanes, Pedregal de las Águilas, Santa Ursula Xitla, Tlalcoligía, parte de Padierna, San Andrés y San Pedro Mártir, son comunidades trabajadas y penetradas por activistas del PMT." (+++)

De acuerdo con las entrevistas que realizamos con los representantes de los diversos partidos en Tlalpan, la zona de las faldas -- del Ajusco y las colonias que se han establecido sobre la carretera federal a Cuernavaca son las áreas con mayor influencia por -- los partidos de oposición y, si bien no es exacto decir que es sólo el PMT el que tiene importancia en esta zona, sí resulta acertado decir que esta área es la más problemática.

Resulta claro que al PRI delegacional le interesa de manera especial la zona ocupada por colonias populares y sobre ella ha -- tenido que trabajar arduamente, a fin de impedir que las demandas de estos colonos sean articuladas por otras organizaciones.

(+) Creemos que esta apreciación del PRI tiene su origen en la -- problemática que se presentó en Villa Olímpica en el segundo semestre de 1977, cuando los inquilinos llevaron a cabo una suspensión de pagos por deficiencias en el mantenimiento.

(++) Si bien es cierta esta influencia del PRI en las colonias residenciales, se ignoraba o no les preocupaba la acción que el PAN realiza en la misma zona.

(+++)Área del XXIV Distrito... op.cit. pág. 7

Esta preocupación del PRI puede comprenderse mejor si tenemos en cuenta los resultados de la votación en 1979 para diputados federales:

	Votos	%
PRI	38,048	54.3
PAN	12,393	17.5
PCM	9,705	13.9
PFS	3,905	5.6
PDM	2,520	3.5
PST	2,388	3.4
PARV	1,071	1.5
TOTAL	70,030	100.00

(Los votantes en potencia eran 149, 406)

Como puede observarse, el PRI sólo consiguió el 54.3% de los votos, y si tomamos en cuenta el total de la población mayor de 18 años, el PRI sólo obtuvo el 25.5%, lo cual ya es síntoma de que las cosas no iban muy bien. Si consideramos a los partidos de oposición, vemos que en total suman el 45.7% de los votos, y éste es también preocupante para el PRI. Creemos que toda esta pérdida de consenso manifestada en los resultados de las elecciones, es la que lleva al PRI a una mayor acción en Tlalpan.

Queremos destacar que la actividad del PRI se ha abocado fundamentalmente a las colonias populares, ya que otro tipo de organizaciones han sido escasamente promovidas. Organizaciones de taxistas y comerciantes sólo habían sido promovidas en la colonia Miguel Hidalgo y parte de Padierna, y han sido incorporadas a la CNOP a través de la Liga Delegacional de la Federación de Organizaciones Populares (F.O.P.)

b) Actividades del Partido.

Ante esta situación de pérdida de consenso, ¿Cuál es la actividad que desarrolla el PRI en las colonias populares?

En primer lugar queremos dejar ver que, al parecer, la situación de Tlalpan no es aislada y única, sino que es una preocupación de la CNOP en general. Los documentos básicos del PRI de --

1980 así lo corroboran cuando, al referirse al sector popular dicen: "El partido redoblará sus esfuerzos por incrementar su afiliación y militancia, así como su creciente incorporación a las estructuras orgánicas del sector popular, fomentando nuevas formas de participación y movilización" (No. 41).

En el caso de Tlalpa, el presidente interino del Comité Delegacional (Lic. Osnaya) nos comunicó que el partido ahora procura evitar que la gente se desespera en sus problemas urbanos principalmente, ya que la oposición provoca la desestabilidad política y no permite que todo se arregle a su tiempo.

Para ganarse la confianza de la gente, el PRI ha realizado distintas actividades en las zonas más precarias: jornadas médico asistenciales, promoción de eventos sociales y deportivos, etc., que se otorgan de manera gratuita sin hacer distinción entre afiliados y no afiliados al Partido. Estas actividades asistenciales le han permitido ganarse cierta popularidad en algunas colonias; los pases para Reino Aventura, el servicio de peluquería, la bolsa de trabajo, etc., son mecanismos casi infalibles para conseguir su objetivo.

Además de este tipo de actividades, el Partido ha procurado estar presente en los diversos conflictos que ocurren en las colonias populares, de manera que mediante sus líderes controla y calma los ánimos y, por otro lado, negocia para que sus demandas sean cumplidas, al menos parcialmente, para que se vean como logradas por el Partido.⁽⁺⁾

Para realizar las actividades asistenciales de promoción y para lograr que se resuelvan parcialmente las demandas de los colonos, el PRI delegacional requiere de significativos recursos económicos y políticos, mismos que nos explican el porqué de su "éxito" en las colonias populares. Los recursos políticos los situamos precisamente en la influencia que tienen dentro del gobierno del D.F., ya sea en la Delegación o en las autoridades centrales del D.D.F.

(+) Así se hizo con los colonos de Torres de Padierna que, ante la insuficiencia de agua potable pretendían realizar una manifestación al Delegado, y el PRI logró que se calmaran los ánimos y en los meses siguientes se introdujo el agua potable (ya estaba programada y se vio como logro del PRI).

c) Su relación con la Delegación.

El papel de gestor de las demandas populares supone una relación íntima y directa con las autoridades de la Delegación y DDF.

Los dirigentes del PRI delegacional justifican esta relación con el gobierno, de la siguiente manera: los candidatos del PRI son quienes ocurren los puestos en la Delegación, por lo tanto, es lógico que haya una coincidencia en cuanto a los planes y formas de trabajo; ésto puede permitir una relación directa.

El PRI apoya los planes y programas de la Delegación, los tiene en cuenta y generalmente trabaja en coordinación con ella. Una muestra de esta relación con la Delegación puede verse en el documento que hemos venido citando y que nos habla de las obras que pueden manejarse como logros del Partido: el circuito vial - Santa Ursula de 7 Km. construido en 1981, obras hidráulicas y de pavimentación hechas en diversas colonias, etc. Así mismo toma en cuenta las obras programadas por la Delegación para atribuir-- las como logros del Partido: "Se pueden considerar como plataforma electoral las obras que se encuentran programadas para 1982".

Pero los recursos políticos del comité delegacional de Tlalpan van más allá de la misma Delegación y llega incluso a una negociación directa con el DDF. Esta relación con el DDF se pone de manifiesto en el documento del PRI delegacional que hemos venido mencionando; en la parte en que se habla de los elementos que pueden tener en cuenta los candidatos del PRI: "Si existe en ese momento el presupuesto suficiente los candidatos pueden negociar con el Departamento la dotación de todos los servicios supuestos que técnicamente se encuentran programados..."(+)

Con todo ésto queda claro que existe una relación directa -- del PRI con la Delegación y que colabora con ella controlando políticamente a su población. Pero por lo que hasta ahora hemos visto, parecería que siempre se da una relación cordial. Como veremos, en ocasiones existen diferencias entre ambos, que pueden llevar a cierta ruptura momentánea.

(+) Cfr. Area del XXIV Distrito op.cit. pág. 5.

+ Una Ruptura con la Delegación.

Hacia diciembre de 1976 Carlos Real Encinas asume el puesto de Delegado en Tlalpan y se reconoce a sí mismo como un político de vocación.⁽⁺⁾ Sin embargo su estancia en este puesto sólo duró alrededor de 4 años y no logró completar el sexenio, ya que en -- 1980 fue destituido, ocupando su lugar Arturo González Aragón, el cual permaneció hasta 1982. En la destitución del Delegado Real Encinas queremos ubicar un momento en el que se da un enfrentamiento entre el PRI y la Delegación. Esto no quiere decir que el Delegado haya sido depuesto sólo por sus divergencias con el PRI, sino que ante un descontento generalizado en las colonias populares, el PRI optó por ponerse al lado de éstas, impulsó la destitución del Delegado y, al mismo tiempo, logró que su popularidad no se perdiera.

Ya en 1979 eran claras las muestras de descontento por parte de los habitantes pobres de la Delegación. Los Vecinos de San Andrés Totoltepec denunciaban la actitud despótica y arbitraria del Delegado Carlos Real Encinas al querer sostener como subdelegado de ese pueblo a Alfonso Rodea Carrillo, quien realizaba manejos fraudulentos de los fondos de la comunidad y permitía, mediante cuantiosos ingresos económicos, la invasión de varios terrenos de los comuneros de San Andrés.⁽⁺⁺⁾ Por esas mismas fechas Carlos -- Real Encinas y cinco de sus más cercanos colaboradores fueron denunciados ante la Procuraduría General de la República por violación de amparo y abuso de autoridad.⁽⁺⁺⁺⁾

Posteriormente Real Encinas quiso salvaguardar su imagen ordenando el desalojo de las personas que se habían asentado en los terrenos comunales de San Andrés, pero éste a su vez provocó nuevas denuncias en su contra ante la Procuraduría de Justicia del -- D.F. por usar sistemas represivos.⁽⁺⁺⁺⁺⁾ Denuncias similares se -- presentaron en San Nicolás cuando el Delegado ordenó el desalojo

(+) Este Delegado es hijo del General Carlos Real Félix que participó en la Revolución al lado de Francisco Murguía. Declaraciones en las que presume su vocación de político, las encontramos en El Universal México, D.F. 17 de Enero de 1979, 1a Sección. pág. 3.

(++) Revista Proceso 14 de Junio de 1979, México, D.F.

(+++)Ibidem.

(++++)Uno más Uno 23 de Noviembre de 1979. pág. 23.

de 300 familias.(+)

Aquí, se generalizó el descontento en las colonias populares. En este contexto el PRI delegacional optó por negociar ante el Jefe del DDF y por unirse implícitamente a los colonos, logrando -- que en los meses siguientes, Carlos Real Encinas fuera deruesto de su cargo.(++)

Nos damos cuenta pues, que el PRI delegacional tiene influencia política, la cual le permite trascender las autoridades locales y negociar con otras instancias superiores de gobierno. Si bien se da una relación armónica con la Delegación, en determinados momentos o coyunturas se puede llegar a cierto enfrentamiento en que el PRI se pone del lado de los colonos, a fin de mantener el control y evitar los levantamientos o manifestaciones de protesta.

Este hecho nos lleva a la confrontación de algunos elementos teóricos, sobre todo los que se refieren a los aparatos de Estado. No podemos pensar al Estado como un bloque monolítico, sino que existen diferentes intereses que, en un momento dado pueden llegar al enfrentamiento. Cuando algún poder local demuestra ineptitud o abuso de autoridad, y se da una respuesta generalizada de descontento por parte de la población, entonces es preferible eliminar o deponer a estas autoridades, a fin de mantener el control político de sus habitantes.

d) El PRI y los Organos de Participación Ciudadana.

La intervención del PRI dentro de la Junta de Vecinos había sido muy escasa hasta antes de 1980, ya que se consideraba como una instancia controlada directamente por la Delegación.

En 1980, cuando se celebran las primeras elecciones de comités de manzana, barrio, colonia y Junta de Vecinos, el PRI participó abiertamente tratando de colocar a sus afiliados dentro de dichos puestos de elección "popular". Al parecer esta acción no --

(+) Cfr. Uno más Uno 3 de agosto de 1979. México, D.F. n.º p. 27

(++) Estas declaraciones fueron obtenidas en la Entrevista que le hicimos al Lic. Osnaya, presidente interino del comité delegacional del PRI en Tlalpan, en julio de 1982.

fue muy efectiva en cuanto que hubo gran abstención y además la "oposición" logró ocupar varios puestos. Para la primera ronda, efectuada el 9 de abril de 1980, el 79% de los comités de manzana del D.F. ya habían sido electos y Tlalpan fue la Delegación con menor porcentaje electo, sólo el 50% de los comités de manzana -- quedaron constituidos. (+)

Dentro de este 50% de manzanas, hubo varias denuncias acusando al PRI de haber nombrado fraudulentamente a los representantes de varias colonias. (++)

Pese a todo ésto el PRI consiguió la presidencia de la Junta de Vecinos. Pero los conflictos en su interior eran frecuentes, -- incluso el presidente electo presentó su renuncia al año siguiente, ocupando su lugar el ingeniero Fernando Escudero, quien concluyó el periodo de tres años.

En este contexto, el PRI decidió que para las próximas elecciones sus representantes de sección no se propusieran como candidatos para presidentes de las asociaciones de residentes, sino -- que se propondrían nuevas personas del Partido que no fueran reconocidas abiertamente como tales. Una vez que se escogieron los -- presidentes para cada colonia, procuraron ser elegidos democráticamente, y donde triunfó el abstencionismo se autonombraron como presidentes de su colonia consiguiendo fraudulentamente las firmas necesarias. Lo cierto es que las elecciones de 1983 no fueron totalmente favorables al PRI.

Lo que se observa es una creciente participación del PRI delegacional en los órganos de colaboración vecinal y ciudadana y, con ésto sirve en cierta forma a las autoridades de la Delegación en cuanto que ahora es el Partido quien se encarga de controlar -- tales puestos de "elección Popular" para que la Delegación los -- pueda usar como canal de control político.

(+) En Tlalpan se registraron 2,063 manzanas y sólo en 1,030 se eligieron los comités respectivos. Cfr. El Día Sección Metropolitana. 14 de abril de 1980.

(++) Colonos de Lomas de Padierna, Miguel Hidalgo, Huipulco y otras colonias presentaron sus denuncias al periódico Uno más Uno, indicando que los presidentes de sus colonias no fueron elegidos y que aprovechan el puesto para su beneficio. Cfr. Uno más Uno 17 de abril de 1980. pág. 27.

2.4.2.3. Control Político de la Delegación.

Hasta aquí hemos visto cómo la Delegación desempeña actividades socioculturales que indirectamente colaboran al control político de sus habitantes y también, cómo el PRI realiza funciones de este tipo en íntima relación con la Delegación; pero es momento de examinar las tareas de control político que ejerce directamente este órgano de gobierno.

El control político directo no sólo se realiza a través del PRI, sino que la Delegación misma asume también esta tarea. La Delegación cuenta con personal capacitado para ello y se tienen diversas Oficinas o instancias gubernamentales para llevar a cabo estas funciones. "Hay realmente pocas dudas de que la tarea principal de las autoridades locales en cuanto a los pobres de la ciudad se refiere, es fundamentalmente de control"⁽⁺⁾

a) Control Permanente.

La Delegación cuenta con una estructura político-administrativa que le permite desempeñar permanentemente sus funciones de control político. Dentro de la estructura orgánica de la Delegación encontramos Oficinas que tienen más directamente a su cargo estas tareas. La Oficina de Colonias y la de Pueblos realizaron dichas funciones durante el sexenio de Echeverría; posteriormente, es la nueva Oficina de Colonias y la de Regularización de la Tierra, dependientes de la Unidad Jurídica y de Gobierno, las que las realizan.

Los diferentes brotes de descontento que aparecen en las colonias populares son canalizados generalmente a través de estas Oficinas. Así tenemos, por ejemplo, el caso de los colonos de "Héroes de Padierna" que en febrero de 1978 manifiestan su descontento al Delegado y éste canaliza su petición turnándola al Jefe de la Unidad Jurídica y de Gobierno Alfonso Olvera.⁽⁺⁺⁾ Las demandas que llegan a la Delegación son turnadas a las oficinas correspondientes.

(+) Cfr. Montaña Jorge op.cit. pág. 100.

(++) Cfr. El Día Sección Metrópoli. 27 de febrero de 1978. p.8

Cuando los colonos advierten irregularidades en el personal que labora en esas Oficinas, entonces recurren a instancias superiores, tal es el caso de los colonos de Cantera de Piedra que acusan a Antonio de Montelongo, jefe de la Oficina de Colonias Populares en Tlalpan, por promover invasiones en dicha colonia. (+)

Por otro lado, la Delegación cuenta también con una policía local bajo sus órdenes, la cual utiliza para reprimir directamente a los colonos. Cuando un conflicto no puede resolverse por las buenas, entonces se recurre a la fuerza. En 1978 el Delegado ordena el desalojo en Tenetongo pidiendo la intervención de los granaderos. (++) En 1977 con 300 granaderos desaloja violentamente a colonos de Mérces de Padierna. (+++) Para presionar a los ejidatarios de Huipulco para que cedieran sus tierras a Augusto Rodríguez, el Delegado ordenó la presencia constante de la policía en esa zona y los ejidatarios denunciaron a Carlos Real Encinas como cómplice. (++++)

Cuando el control pacífico o violento que ejerce la Delegación no llega a ser efectivo, los colonos acuden a instancias de gobierno más superiores. Por ejemplo, los colonos de Cuchilla de Padierna, después de varias amenazas de desalojo general, fueron hasta "Los Pinos" para presentar su demanda al Presidente de la República. (+++++) Cosa similar sucedió en la colonia Los Volcanes cuando en 1975 realizaron un mitin-manifestación ante las Oficinas centrales del DDF. (+++++)

b) Control Coyuntural.

Una vez que los colonos se cansan de insistir por la vía legal que les señala la Delegación para solucionar sus problemas, -

(+) Estos colonos organizados en una Asociación Civil obligan al Delegado para que tome cartas en el asunto. En este caso el control es a través de la Oficina de Colonias, la cual pierde efectividad. Cfr. Uno más Uno 1 de Marzo de 1978.

(++) Uno más Uno 26 de Enero de 1978.

(+++)El Día Sección Metrópoli. 16 de julio de 1977.

(++++)El Día Sección Metrópoli 12 de abril de 1977. pág. 17.

(+++++) El Día Sección Metrópoli 21 de julio de 1977. pág. 21

(+++++) Excelsior 5 de noviembre de 1977. pág. 33.

se ven obligados a realizar algunas movilizaciones: mítines, manifestaciones, plantones, etc.

Ante estos acontecimientos la Delegación pone en acción sus mecanismos que hemos denominado de control coyuntural.

Cuando la Delegación se encuentra ante un acto como los mencionados anteriormente, reacciona de diferentes maneras, según sea el tipo de movilización. De acuerdo a ésto las clasifican en dos tipos:

- + Las del Partido Oficial (ordenadas).
- + Las Independientes (Desordenadas).

Las manifestaciones encabezadas por el PRI son pacíficas, calmadas y ordenadas, el mismo partido controla a sus manifestantes y le evitan así molestias a la Delegación. A esta última le corresponde únicamente levantar el acta del evento y negociar con los líderes priistas. Estas manifestaciones se realizan generalmente para mostrar cierta presión del PRI al Delegado o para legitimarse ante los colonos. Una manifestación de este tipo se realizó en 1980, poco antes de la destitución de Carlos Real Encinas. Este enfrentamiento entre colonos, PRI y Delegación ya ha sido analizado anteriormente.

Este tipo de movilizaciones no es muy frecuente, ya que regularmente el PRI utiliza otros eventos para que los colonos muestren sus demandas: al ser "acarreados" para algún acto político - manifestar su apoyo al Partido y aprovechar para expresar ordenadamente sus demandas.

Las movilizaciones que requieren ser controladas con aquellas que ellos mismos califican como desordenadas o independientes. Para este tipo de acontecimientos la Delegación cuenta con una serie de instancias para su control, según sea la fuerza o peligrosidad del movimiento.

Los que son considerados de mediana importancia pueden resolverse bajo la dirección del Subdelegado. Al presentarse el hecho, él puede ordenar para que la negociación de sus demandas se haga con la Oficina correspondiente. Ejemplo: si se trata de alguna demanda de pavimentación, será el jefe de la Unidad de Obras y Ser-

vicios, quien negocie con los manifestantes. El Subdelegado con la Secretaría de Coordinación Política, se encargan de marcar la estrategia a seguir, junto con los trámites legales que deban -- cumplirse.

En los trámites y autorizaciones legales para la realización de este tipo de eventos, participa la Unidad Jurídica y de Gobierno, que también tiene a su cargo la elaboración de cualquier contrato, compromiso o acuerdo a que se llegue con los manifestantes.

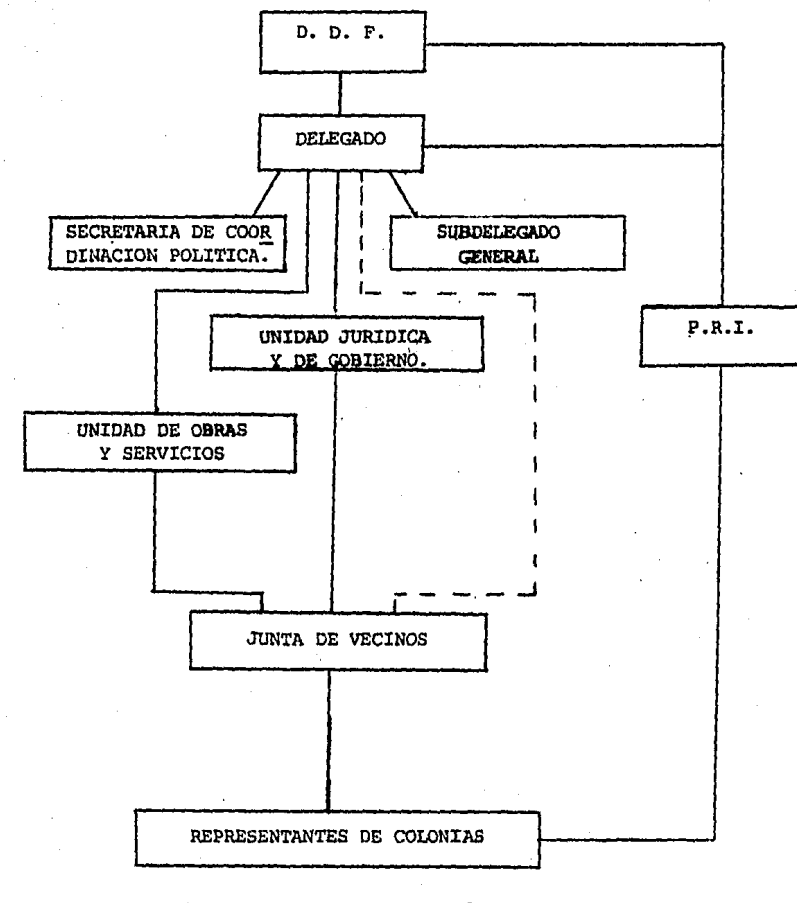
Cuando la manifestación adquiere mayores dimensiones, se requiere de la presencia del Delegado, que junto con el Subdelegado y la Secretaría de Coordinación Política, elaboran la estrategia que se ha de seguir. Generalmente deben ellos negociar directamente con los representantes de los quejosos. Se cuenta además con la presencia del jefe de la Unidad de Obras y Servicios y/o el jefe de la Oficina de Colonias.

Dentro de estas pláticas o negociaciones se busca el chantaje, la corrupción de los líderes, etc. y puede llegar a firmarse un contrato o no, según sea la presión de los colonos y según sean las posibilidades de la Delegación.

El Delegado cuenta con personal propio que asume funciones específicas de control político. En un evento de control coyuntural se encargan de conseguir la mayor información posible sobre los colonos que se han movilizad, detectan a los líderes, se mide la fuerza de la manifestación, etc. Toda esta información es la que da la pauta al Delegado para la negociación.

Cuando las circunstancias lo requieren se provoca la división entre los manifestantes, penetra entre ellos gente de la Delegación para provocar algún conflicto que justifique la intervención de las fuerzas policíacas. Estas medidas se toman después de que se ha recogido la información y se ha tomado la opinión del Delegado. (+)

(+) Este procedimiento ha sido conocido gracias a la participación directa en manifestaciones y gracias a la información confidencial de trabajadores de la misma Delegación y del PRI delegacional.



Fuente: Elaboración propia con base en la información otorgada por el Lic. Osnaya, presidente interino del PRI en Tlalpan en 1981.
 Dibujó: Obdulia Rodríguez Araujo.

2.4.3. Alternativas para el Movimiento Urbano Popular. (+)

No queremos terminar esta investigación sin antes hacer un análisis de las posibles alternativas para los movimientos urbanos en esta Delegación. Hasta el momento hemos visto que la política urbana está orientada a acelerar el proceso de segregación urbana en perjuicio directo de los asentamientos populares y además, ha quedado de manifiesto el control político que se ejerce sobre los mismos. Ante esta realidad parecen ser pocas las posibilidades -- que las organizaciones populares tienen para hacer efectiva su -- participación popular.

Los movimientos de colonias populares en esta Delegación se ha caracterizado fundamentalmente por ser de poca duración, fácilmente cortables y de tipo reivindicativo. Si bien se ha dado una proliferación de organizaciones de colonos a lo largo de los dos sexenios que hemos venido analizando, lo cierto es que han tenido poca duración; surge el movimiento, pero una vez que consiguen -- sus demandas más elementales, la organización tiende a desaparecer.

No vamos a presentar aquí una historia de estos movimientos urbanos, ya que existen otros estudios al respecto, en los cuales puede observarse la trayectoria del movimiento urbano popular en Tlalpan. (++)

Las organizaciones de colonos no han tenido mucha fuerza, en gran parte por la forma en que el Estado, a través del PRI, la Delegación, la Junta de Vecinos o simplemente por medio de líderes corruptos, ha logrado controlarlos. Los hemos calificado de movimientos reivindicativos porque consideramos que sus demandas no van más allá de reivindicaciones concretas e inmediatas, sin prever sus consecuencias a mediano y largo plazo. Un ejemplo claro --

(+) No es nuestro objetivo entrar a la discusión que aún se da en torno al concepto "Movimiento Urbano Popular"; sólo nos interesa señalar que nosotros lo utilizaremos para denominar a todo tipo de organización popular que se genera en torno a problemas urbanos.

(++) Existen varios escritos pequeños sobre el movimiento urbano en Tlalpan. El que podría ser de más utilidad para una visión general: Galindo Cáceres Luis J. Ensayo Tipológico del Movimiento Urbano Popular: la Delegación de Tlalpan, D.F. Ponencia presentada en el Seminario sobre Movimientos Sociales -- C.I.E.S.A.S. Diciembre de 1983. 27 págs. mimeo.

de este tipo de organizaciones o movimientos son los de la colonia Ampliación Miguel Hidalgo, que lucharon y se organizaron para conseguir la regularización de la tenencia de la tierra, sin tener en cuenta que esta política acelera la segregación urbana y no se previeron los mecanismos que asegurarán la permanencia de ellos en los terrenos regularizados.

Aunque la gran mayoría de los movimientos urbanos en Tlalpan han tenido las características que hemos mencionado, existen algunos con mayor duración y con más conciencia política. Como ejemplos más significativos podemos nombrar los siguientes: Belvedere, Bosques del Pedregal, USCOVI en Santa Ursula Xitla y el Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur (MPPCS). De todas estas organizaciones consideramos que es el MPPCS quien tiene una mayor trayectoria de lucha independiente, aglutina a un mayor número de comunidades, hasta el momento se mantiene con fuerza política ante las autoridades delegacionales y últimamente colaboró en la elaboración del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpan.

Además, creemos que es la organización que más futuro tiene en la Delegación en cuanto a alternativas de lucha. Por ésta y las demás razones aludidas en el párrafo anterior, analizaremos al MPPCS para recuperar su experiencia que puede resultar ilustrativa para las otras organizaciones independientes que pretenden hacer efectiva su participación popular.

Para la historia del MPPCS nos basaremos fundamentalmente en la experiencia que sus miembros han puesto por escrito. (+)

2.4.3.1. El Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur.

El MPPCS es una de las organizaciones urbano populares del Valle de México y sus militantes son pobladores de la zona sur del D.F., Delegación de Tlalpan. Esta organización incluye tres pueblos que se han incorporado a la mancha urbana: San Pedro Mártir, San Andrés Totoltepec y Chimalcoyotl; y tres colonias: Los Volcanes, Pedregal de San Andrés y Plan de Ayala, cuya característica central es el haber surgido principalmente a partir de la compra-venta de terrenos de los tres pueblos mencionados, a excepción de

(+) Cfr. Experiencia de Lucha del Movimiento de Pueblos y Colonias del Sur, 1983, Cineo, 40 p.

la colonia Plan de Ayala, cuya formación tiene que ver con un reacomodo ante el decreto de expropiación de los predios para la construcción del Colegio Militar.

Colonias y pueblos tienen problemas comunes que les permiten unirse en una lucha. Tanto en unas como en otros se han padecido deficiencias en los servicios de agua potable, drenaje, transporte, etc. Esto es lo que ha permitido que se unifiquen en una sola organización. Pero este Movimiento no surgió espontáneamente sino que ha seguido todo un proceso lento de aprendizaje.

a) Primeras Formas de Organización.

El punto de partida para la organización de su lucha fué básicamente la defensa de la tierra. Después de haber sido golpeados durante muchos años por tantas expropiaciones, se tomó la decisión de defender lo que les quedaba. El 1949 se les expropió para la construcción del Club de Golf México; en 1952 para la autopista México-Cuernavaca; en 1972 para la construcción de Hospitales de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; y en 1974 para el nuevo Colegio Militar.

Esta última expropiación se constituyó en el móvil para la formación de una organización que tenía como objetivo principal el defender las tierras que les quedaban y adoptó el nombre de "Campesinos Unidos". Su primera experiencia de lucha la viven en 1974 y pronto vieron sus frutos al lograr varias conquistas ante las autoridades de la Delegación, del D.D.F. en incluso del gobierno federal. Se consiguió aumentar al doble el pago de la tierra a los campesinos expropiados, el reacomodo en el mismo pueblo de los que tenían sus casas en las tierras afectadas por la expropiación, y el cumplimiento de un plan de servicios públicos en la zona que incluyó, entre otras cosas, la construcción de tres mercados, tres escuelas y la introducción de agua potable y drenaje en San Pedro Mártir.

Además de estos logros materiales, los integrantes de la organización "Campesinos Unidos" ganaron en experiencia de lucha. Hasta este momento el principal núcleo de militantes pertenecía al pueblo de San Pedro Mártir.

Hacia 1976 se inicia una lucha motivada por una demanda co---

mún a pueblos y colonias: la defensa del agua. Se empezaban a preguntar el porqué sufrían escasez de agua pues sabían de la existencia de varios manantiales en la zona y, además, antes no se había carecido de este líquido.

Ante esta situación se plantean una serie de tareas a realizar, entre las cuales la principal consistió en levantar la tubería a fin de descubrir hacia dónde se iba el agua que se les negaba. El trabajo fue difícil, diariamente se realizaban faenas, hasta que se dieron cuenta que había varias tocas clandestinas de -- cuatro pulgadas que llevaban el agua a las casas residenciales y Hoteles de Paso que se localizan sobre la carretera federal a -- Cuernavaca. Tras este descubrimiento se hicieron oír ante las autoridades y en una audiencia con el Regente Hank González lograron la suspensión de varias tuberías que daban servicio clandestino a algunas residencias.

Otras luchas importantes que se llevaron a cabo hasta antes de 1980, fueron:

- La que se desarrolló en torno a la construcción de una escuela en la colonia los Volcanes; y
- La que se libró para oponerse al Plan de Remodelación de Fachadas.

En ambas luchas consiguieron las demandas planteadas.

b) El surgimiento del M.P.P.C.S.

A principios de 1980 decidieron presentarse ante las autoridades como Movimiento Popular de Pueblos y Colonias del Sur, cuya característica principal era ser un movimiento independiente. La forma de organización se basaba en la Asamblea como máxima autoridad y se intentaba evitar el aglutinarse en torno a un líder. De esta manera se impedía la cooptación del Movimiento, ahora todos estaban en todo, los puestos y comisiones eran rotativos; para acabar con el movimiento debían acabar con todos. Los métodos tradicionales o comunes que usa tanto el PRI como la Delegación para penetrar en las Organizaciones Populares, se encuentra así con un gran obstáculo, ya no se trata de sobornar a un líder, ahora es toda la organización la que debe ser sobornada.

En el MPPCS, al haber comisiones de trabajo y no existir un

líder único, no se centralizan las funciones y no se concentra el trabajo en unos cuantos. El Movimiento ha adquirido madurez y cohesión en su organización y formas de trabajo y, siempre ante las autoridades del Gobierno, piden que se les respete su organización y forma de trabajo. En muchas ocasiones la Delegación ha intentado negociar directamente con una comisión, pero esta se niega a dar resoluciones que no hayan sido aprobadas en Asamblea. El PRI también se ha interesado por este movimiento, pero reconoce que es difícil penetrarlo porque no tiene "cabeza"; "varias veces hemos pedido nombres de los líderes y nunca coinciden totalmente" (+).

Se han dado muchos casos en los que pueda observarse la preo- cupación del PRI y la Delegación por este Movimiento. En 1983 el MPPCS se hizo presente en el Foro de Consulta Popular sobre Desarrollo Urbano y Ecología, asistió una comisión que se hizo oír -- con dignidad y exigió que se les tomara en cuenta para la planeación del desarrollo urbano de la zona de Tlalpan. Inmediatamente el personal de la Delegación que cumple con tareas de control político directo intentó abordar por separado a cada uno de los miembros de la comisión del MPPCS, les preguntaron por su organización, sus lugares y fechas de reuniones, etc., pero para cualquier resolución decían que debían remitirse a la Asamblea, es ella la que decide cualquier petición que se haga.

En la actualidad lo más sobresaliente de su actividad ha sido su participación en la elaboración del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpan: el MPPCS se ha ayudado de técnicos y -- profesionales y ha presentado una propuesta de Plan para su zona. Aún no se sabe hasta que punto vaya a ser tomado en cuenta por las autoridades, pero el D.D.F. ya ha expresado una primera apreciación sobre su propuesta y reconoció que se trata de un buen proyecto que consta de un análisis cuidadoso de las variantes de desarrollo urbano en Tlalpan. (++)

Por lo expuesto hasta ahora hemos observado que se trata de un movimiento que no es fácilmente cooptable y que cuenta con una larga trayectoria de lucha independiente. Es momento de ver algu-

(+) Esta frase la dijo el Lic. Osnaya, presidente interino del PRI Delegacional, en la entrevista que le hicimos en 1983.

(++) Cfr. Experiencia de Lucha del Movimiento de Tumbos y Colonias del Sur, op. cit. pag. 36.

nos indicadores que nos permitan captar que no se trata de un movimiento meramente reivindicativo. Uno de estos indicadores lo tenemos en la forma de expresar sus demandas.

Las principales demandas que el Movimiento ha formulado se refieren a la satisfacción de las necesidades más elementales de la comunidad, asegurando la permanencia de sus habitantes en ésta zona. Aquí solamente mencionaremos tres de esas demandas, y son las que se refieren a: agua, regularización e impuestos.

Textualmente las tienen formuladas de la siguiente manera:

" Agua:

- Lograr una justa distribución del agua en nuestros pueblos y colonias.
- Obtener la dotación de agua potable en la Colonia Plan de Ayala.
- Controlar el manejo de válvulas por el pueblo como propuesta para mejorar su distribución, ya que se conoce con detalle el sistema de tuberías, de redes de distribución, de volúmenes de agua y de válvulas, y se podría adecuar su funcionamiento a las necesidades de la población.

Regularización de la tierra:

- Regularizar la propiedad de los predios que no cuentan con documentos que la acrediten.

Impuestos:

- Lograr cobros cobros de impuestos diferenciados, según las posibilidades de cada familia, con base a un estudio socio-económico." (+).

No se trata de un movimiento meramente reivindicativo en cuanto que su lucha no se reduce solo a demandas inmediatas, el problema del agua no se soluciona con la instalación de tomas de agua, sino que hace falta asegurar su justa distribución; la tenencia de la tierra y toda su problemática no se soluciona con la regularización, sino que hace falta asegurar la permanencia de los nuevos colonos propietarios con el cobro de impuestos diferenciados.

Tenemos entonces que si bien este Movimiento solo incluye a una pequeña porción de los habitantes de la Delegación, muestra de alguna manera una de las alternativas viables que pueden tener las organizaciones urbano populares para lograr una participación popular efectiva.

(+) Cfr. Experiencia de Lucha... op. cit. pág. 27-28.

REFLEXIONES FINALES

No quisiéramos plantear conclusiones al estilo tradicional, de acuerdo a lo cual debiera realizarse una síntesis del contenido de la investigación, de tal manera que presentara sus principales resultados. Lo que intentamos ahora como "conclusiones" es ubicar los alcances y limitaciones de nuestro trabajo realizado.

Para lograr lo anterior, primeramente señalaremos los alcances y limitaciones que creemos tienen los estudios de caso, para que posteriormente los refiramos a nuestra investigación.

Consideramos que este tipo de estudios concretos encierran una serie de ventajas y limitaciones que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- + Son análisis particulares o parciales que difícilmente pueden generalizarse. Debido a que abordan como objeto de estudio un caso concreto, los resultados no pueden generalizarse y, estrictamente hablando, sólo valen para ese caso.
- + Sus resultados pueden ser más precisos y nos pueden llevar a afirmaciones más seguras. Si bien el estudio es parcial y con validez estricta sólo para ese universo, tiene la ventaja de poder llegar a resultados más precisos.
- + Nos permiten confrontar sus resultados con las teorías más generales. Pueden llevarnos a revisiones teóricas importantes en cuanto que las teorías y conceptos sobre el tema se ponen a prueba.
- + Abren nuevos campos de estudio. El análisis de un caso concreto puede despertar el interés por otros casos o por otros aspectos del mismo.

Por lo que toca a la investigación realizada, creemos que es obvia su particularidad, se trata sólo de una Delegación y ni siquiera se refiere a todos los aspectos de la misma, se restringe a su participación en las políticas urbanas que se llevan a cabo en su territorio y a las tareas de control político que ejerce. Es entonces claro que se trata de un campo muy delimitado y que su validez estricta se reduce a ese ámbito.

De los puntos señalados queremos dar énfasis a los cuestionamientos teóricos que surgieron a partir de esta investigación y a los nuevos campos de estudios que aparecen como interesantes.

Por lo que atañe a las revisiones teóricas, nos abocaremos a los dos temas centrales: "Políticas Urbanas y Segregación Urbana" y "Estado, Control Político y Movimientos Urbanos". Creemos que la respuesta que damos a estos cuestionamientos teóricos es provisional y poco acabada, son más bien intuiciones. Por esto es que sólo plantearamos los problemas e indicaremos algunas pistas de solución.

+ Políticas Urbanas y Segregación Urbana.

Antes de analizar la relación entre estos dos conceptos o realidades, se hace necesaria una reflexión en torno al primero de ellos. El concepto de políticas urbanas aún está poco esclarecido, pues una de las dificultades fundamentales para delimitar su contenido proviene de la ausencia de una definición clara de lo urbano. Nosotros hemos retomado aquella definición de lo urbano que incluye a todo lo que tiene que ver con la producción y/o distribución del espacio de la ciudad y de su equipamiento. En este sentido políticas urbanas comprende el conjunto de medidas, programas o realizaciones que tienen que ver con la producción y distribución del espacio y de su equipamiento colectivo.

Si analizamos con detenimiento esta definición de lo "urbano" encontramos serias dificultades para incluir el estudio de la cultura o modo de vida urbano dentro del campo de la sociología urbana. Se trata de un problema aún no resuelto que muchas veces se pasa por alto y se define a las políticas urbanas suponiendo que el término urbano ya está claro.

Pero vayamos a lo que más nos interesa, a la relación entre políticas urbanas y segregación urbana. Lo que hemos podido constatar en el caso de Tlalpan es que las políticas urbanas aplicadas están acelerando el proceso de segregación urbana y también ha quedado de manifiesto que la renta urbana opera como el mecanismo principal para que este proceso se desarrolle. Esto nos lleva a plantearnos algunos interrogantes: ¿Es la acción del Estado y/o la renta urbana lo que provoca la segregación? y ¿Toda política urbana favorece este proceso?

Consideramos que una de las características del capitalismo es la tendencia segregacionista en todos los ámbitos de la sociedad, justificada por la ideología burguesa que postula una igualdad formal que se opone a la desigualdad real. Así como el proceso de producción establece una segregación de clase en la que la burguesía se apropia de una buena parte de lo producido socialmente, en el proceso de urbanización se observa algo semejante cuando las clases pudientes se apropian de los mejores espacios urbanos y segrega de su uso a las clases populares. Las ideas de democracia e igualdad formal, con los derechos individuales de la propiedad privada, etc. hacen posible que este proceso pueda llevarse a cabo de manera pacífica y legal. Tenemos entonces que la lucha de clases no sólo se presenta en la producción, sino también en el ámbito de lo urbano.

Para la ideología burguesa, la renta urbana funciona justificadamente como un mecanismo de selección natural que permite que cada quien se apropie del espacio urbano que le corresponde. Los lugares más codiciados tienen renta urbana más alta y son objeto de apropiación por parte de los sectores más altos de la sociedad.

En este sentido, nuestra crítica a la segregación urbana debe ir más allá de la simple denuncia de irregularidades, fraudes o represión violenta, que en determinados momentos se utilizan para expulsar a los sectores populares del espacio en que habitan; porque creemos que aún cuando estas medidas se evitaran, el problema seguiría latente. La crítica debe llegar a cuestionar la lógica de urbanización capitalista, ya que ésta implica de por sí una segregación de clase, que se cristaliza en la ocupación del espacio urbano.

Acerca del papel del Estado y de la renta urbana en el proceso de segregación, podemos decir que efectivamente la renta urbana opera como el mecanismo principal y más inmediato; pero el Estado, mediante sus políticas urbanas, puede incrementar la renta urbana en determinados espacios, y con ésto colabora a que se desarrolle la lógica de urbanización capitalista.

De lo anterior, ¿podemos concluir que toda política urbana provoca segregación?. En términos generales podemos responder afirmativamente, sólo que no toda política urbana impulsa la expulsión de los sectores populares. Existen zonas que fueron ocupadas por personas de altos recur-

sos desde su primera urbanización; en este caso el proceso de residen -- cialización es generalmente pacífico y sin graves conflictos, las políti -- cas urbanas tienden a asegurar esta permanencia y a evitar que se esta -- blezcan asentamientos populares.

En otros casos se trata de espacios ocupados por los grupos socia -- les de menores ingresos que, después de un tiempo y por la confluencia -- de diversos factores, se convierten en lugares codiciados, aumenta la -- renta urbana y se provoca paulatinamente la expulsión de los sectores -- más pobres; en este caso las políticas urbanas sí provocan claramente la segregación y la expulsión de dichos grupos, mediante obras que incremen -- tan la renta urbana en esos lugares.

+ Estado, Control Político y Movimientos Urbanos.

Esta tendencia segregacionista, ¿cómo es justificada?, ¿Qué meca -- nismos de control político aplica el Estado? y ¿Qué alternativas se pre -- sentan para el movimiento urbano popular?.

Hemos observado cómo opera el control político en Tlalpan y se han -- puesto de relieve las relaciones entre el PRI y la Delegación. Así mismo se han propuesto algunas alternativas para el movimiento urbano popular de esta localidad. Lo que desarrollamos en torno a este punto lo tomare -- mos como punto de partida para intentar una interpretación más general -- de este fenómeno.

El proceso de urbanización y el crecimiento de las ciudades generan expectativas en sus habitantes y creemos que el control que ejerce el Es -- tado ha de consistir en limitar las demandas que surgen de dichas expec -- tativas, procurando que se mantengan dentro de la ideología burguesa.

El control político del PRI y del gobierno tiene una base material que nos explica su eficacia. Los recursos con que cuentan les permiten responder parcialmente a las demandas populares; el Estado puede cumplir con estas demandas porque finalmente no van más allá de la lógica capita -- lista. El PRI colabora para que las demandas se mantengan dentro de ella y, por lo tanto, puedan tener respuesta.

El Estado cuenta con mecanismos de presión para que los colonos se -- incorporen al control oficial, mediante su integración al P.R.I. o a los órganos de participación ciudadana; donde su tarea primordial es moderar las demandas de los colonos.

Tenemos entonces que el PRI y el gobierno se fortalecen mutuamente; el PRI como gestor justifica su existencia y, al cumplir ciertas demandas legítimas al gobierno y descalifica a otros partidos.

Tal como lo hemos planteado, el control es primordialmente ideológico y está orientado a conseguir el consenso. Frente a esto ¿Cuál es la alternativa para el movimiento urbano popular? Creemos que una de las urgencias para las clases populares es la toma de conciencia, ya que el DDF ha logrado imponer la mayoría de sus proyectos, teniendo como base fundamental el consenso entre sus habitantes. Consideramos que no estamos muy lejos de la realidad si afirmamos que políticas como la de regularización de la tierra o los lineamientos de los planes de desarrollo urbano, tienen consenso entre la mayor parte de la población. No siempre se trata de un consenso activo,

Las expectativas de los colonos deben ir más allá de la lógica capitalista; de otra manera será la propia ideología burguesa la que limite sus demandas y difícilmente podrán mejorar su situación. En muchas ocasiones las luchas son solamente de desgaste; por ejemplo la lucha por la regularización sin prever las consecuencias de la misma, se vuelve contra los propios colonos en cuanto que refuerzan el derecho a la propiedad privada y finalmente se provoca su expulsión. Cuando se cae en la cuenta de que no basta con luchar por una igualdad formal, sino que hace falta asegurar una igualdad real, entonces pueden plantear demandas que rebazan la lógica de urbanización capitalista; ya no se trata de aceptar que tenemos derecho a una vivienda digna, sino de asegurar su cumplimiento. Si retomamos el ejemplo de la regularización, cuando se pide que vaya acompañada de una carga de impuestos diferenciados, es decir, que cada uno pague según sus posibilidades económicas; esto entra en contradicción con la urbanización capitalista en cuanto que no permite que opere la renta urbana como mecanismo de selección en la ocupación del espacio.

Los problemas planteados, de alguna manera ya nos indican campos para posibles investigaciones en cuanto que no han sido estudiados suficientemente. Solamente queremos señalar que el estudio comparativo de tres Delegaciones colaboraría a un conocimiento más global de estos órganos desconcentrados.

- Acosta Romero Miguel "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas" en: Los Municipios de México et. al. UNAM México, 1978. Instituto de Investigaciones Sociales.
- Alvater Elmar "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado" en: El Estado en el Capitalismo Contemporáneo 3a. Ed. Siglo XXI. México, 1980.
- Angeles Luis Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana Edit. - Caballito México, 1978.
- Anne y Aguilar Miguel Angel "Las Grandes Obras del D.D.F. Imrctos sociales provocados por la Central de Abastos" en: Iztapalapa # 9 Junio- Diciembre de 1983 Revista de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma - Metropolitana.
- Castells Manuel Crisis Urbana y Cambio Social Siglo XXI. México 1981.
- Castells Manuel "Apuntes para un Análisis de Clase de las Políticas Urbanas del Estado Mexicano" en: Revista Mexicana de Sociología IV / 1979. UNAM México.
- Castells Manuel Problemas de Investigación en Sociología Urbana 9a. Ed. Siglo XXI. México, 1981.
- Copevi Las Políticas Habitacionales del Estado Mexicano México 1977.
- Cornelius Wayne A. Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la Política F.C.F. México, 1980.
- Coulomb B. René "Políticas urbanas en la ciudad central del --- Área metropolitana de la Ciudad de México (1958-1983)" -- en: Iztapalapa # 9 Junio-Diciembre de 1983 Revista de -- Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana.
- Eckstein Susan El Estado y la Pobreza Urbana en México Siglo -- XXI. México, 1982.
- Furtak Robert K. El Partido de la Revolución y la Estabilidad Política en México F.C.F. y S. UNAM Serie Estudios # 35 México, 1974.
- Galindo Cáceres Luis Jesús Ensayo Tipológico del Movimiento -- Urbano Popular: La Delegación de Tlalran, Distrito Federal Ponencia presentada en el Seminario sobre Movimientos Sociales CIESAS Diciembre de 1983 Mimeo.

- Garza Villareal Gustavo Concentración Especial de la Industria en la Ciudad de México: 1930-1970. Ponencia presentada en un Seminario sobre "Estructura Económica e Infraestructura Urbana de la Ciudad de México" UNAM Fac. Economía Diciembre 1982.
- Garza Villareal Gustavo Concentración y Distribución Especial de la Industria en el AUCM: 1960-1970. Delegación Venustiano Carranza México, Enero de 1978.
- González Salazar Gloria El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación UNAM I.I.E. México 1983.
- Indouvina Francisco Efectos Territoriales del Conflicto: Los hechos y su Interpretación. Traducción al español por: Massolo Alejandra. Mimeo.
- Jaramillo Samuel "Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico" en: Tabique # 4 Fac. Arquitectura-Autogobierno UNAM México, 1983.
- Lojkin Jean El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana 2a. -- Ed. Siglo XXI. México, 1981.
- Lugo Medina Ma. Luisa y Bejarano González Fernando La Acción del Estado, el Capital y la Formación de las Colonias Populares, en la Transformación Urbana de las Tierras Ejidales Tesis de Lic. en Sociología U.I.A. México, 1981
- Méndez Rodríguez Alejandro "Acercos del problema de la Vivienda en el Distrito Federal" en: El Distrito Federal: Algunos problemas y su planeación UNAM México, 1983
- Moctezuma, Pedro y Navarro Bernardo "Las Luchas Urbano Populares en la Coyuntura Actual" en: Teoría y Política # 5 -- Juan Pablos Editor. Julio-Septiembre 1981.
- Montaño Jorge Los Pobres de la Ciudad en los Asentamientos Humanos Espontáneos Siglo XXI. México, 1979.
- Moreno T. Alejandra "La Crisis de la Ciudad" en: México Hoy -- Comp. de Pablo González Casanova Siglo XXI. México, 1979
- Perló Cohen Manuel Estado Vivienda y Estructura Urbana en el Cardenismo I.I.S. Cuadernos de Investigación Social # 3 México. 1981.
- Perló Cohen Manuel Apuntes para una interpretación en torno al proceso de acumulación capitalista y las políticas urbanas del D.D.F. : 1920-1980 Mimeo. México, 1981.
- Perló Cohen Manuel "Política y Vivienda en México" en Revista Mexicana de Sociología

Pichardo Pagaza Ignacio Introducción a la Administración Pública de México Libros de Texto INAP-CONACYT. México, 1984. Tomo 2.

Portillo Alvaro J. "Implicaciones de las políticas urbanas en el capitalismo. Naturaleza de las políticas urbanas" en: Iztapalapa # 9 Jun-Dic. de 1983 UAM, México.

Ramírez Saiz Juan M. Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos Cuadernos de Investigación Social # 8 del Instituto de Investigaciones Sociales --- UNAM. México, 1983.

Reza Calderon Gerardo La colonia Moctezuma: Refuncionalización vs Desintegración de un espacio urbano Tesis para Lic. en Geografía UNAM Fac. Filosofía y Letras. México 1983.

Documentos Varios:

Area del XXIV Distrito Electoral Comité Delegacional de Tlalpan. México, D.F. 1981. Mimeo.

Censo de Población y Vivienda del Distrito Federal 1950, 1960 1970 y 1980.

Codificación de las Disposiciones Administrativas Vigentes cuya Aplicación corresponde al D.D.F. México, 1943. Talleres Acción.

Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal 1976, 1977 1978, 1979 y 1980. S.H.C.P.

Experiencia de Lucha del Movimiento de Pueblos y Colonias del Sur. 1983. Mimeo. México.

Informe de Labores de la Delegación de Tlalpan 1971-1982. Delegación de Tlalpan, México.

La Vivienda de los Trabajadores I.F.P.E.S. México, 1975 mimeo.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1975 y 1982.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal 1970, 1978. D.D.F.

Memoria del Departamento del Distrito Federal 1929-1970. DDF.

Monografía Tlalpan C.F.P.E.S. PRI. 1980

Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Tlalpan 1980. Dirección General de Planificación.

Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal México 1976.

Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal-- 1981 y 1982. México. S.P.F.

Proyecto de Presupuesto de Egresos del Departamento del Dis-- trito Federal 1985. S.P.F.

Reglamento Interno del Departamento del Distrito Federal 1979.

Reglamento para la Integración de los Organos de Colaboración Vecinal y Ciudadana D.F. 1980. mimeo.

Tlalipan Periódico mensual de la Delegación de Tlalpan 1972 - 1976. Oficina de Relaciones Públicas. Tlalpan México, D.F.

Un Esfuerzo Sexenal Departamento del Distrito Federal 1970-1976 D.D.F. 1977.

Periódicos del Distrito Federal 1976-1982.

El Día.

Excelsior.

El Heraldó.

El Sol de México.

Uno más Uno.