

16 ABO. 1989



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

COLEGIO DE GEOGRAFIA



Instituto de Geografía

EL CONTROL DEL CRECIMIENTO URBANO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO, EL CASO DE LA ZONA CHALCO - IXTAPALUCA, ESTADO DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN GEOGRAFIA

P R E S E N T A :

GUILLERMO OLIVERA LOZANO

AGO 16 1989

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS

COLEGIO DE GEOGRAFIA

SECRETARIA DE

MEXICO, D.F.

1989

JUAN V. G.

TGg 0 817



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

#### AGRADECIMIENTOS

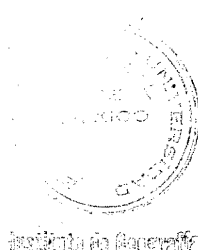
Agradezco a la Dra. María Inés Ortiz Alvarez, la Dra. Carraen Valverde Valverde, el Mtro. Ignacio Kunz Bolaños y a la Mtra. María Luisa García Amaral por la revisión a este trabajo y por sus acertados señalamientos; asimismo al Dr. Adrian Guillermo Aguilar quien con su valiosa asesoría hizo posible la realización de este estudio, de cuyas debilidades por lo demás, soy único responsable.



Instituto de Geografía

INDICE

	Página
Prólogo	I
Introducción	1
<b>CAPITULO 1</b>	
<b>LA POLITICA URBANO REGIONAL EN MEXICO</b>	12
1.1 Introducción	12
1.2 Antecedentes de la politica urbano-regional en el periodo de gestación de los problemas urbano-regionales	16
1.2.1 La intervención del Estado en la actividad económica	16
1.2.2 Primer periodo: 1930-1970	17
1.2.2.1 Políticas de desconcentración industrial	20
1.2.2.2 Políticas de desarrollo urbano	21
1.3 Segundo periodo. 1970-1976	23
1.3.1 Ley General de Asentamientos Humanos	28
1.4 Planificación urbano-regional institucionalizada. 1977-88	31
1.4.1 P.N.D.U. 1978	31
1.4.2 El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (PRONADUVI)	34
Notas al capítulo 1	38
<b>CAPITULO 2</b>	
<b>EL CRECIMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO</b>	40
2.1 Aspectos generales	40
2.1.1 La urbanización	43
2.1.2 Origen del proceso de urbanización en el Mundo	43
2.1.3 La urbanización en México	44
2.1.3.1 Causas parciales de la urbanización en México	45
2.1.3.2 Causas completas de la urbanización en México	47
2.2 Proceso de expansión física y crecimiento demográfico	51
2.2.1 Crecimiento por tipo de tenencia y mecanismos de acceso al suelo	56
2.2.1.2 Las colonias populares y la irregularidad	64



	Página
2.2.1.3 Tendencias actuales del crecimiento en el Estado de México	67
Notas al capítulo 2	69
<b>CAPITULO 3</b>	
<b>EL CONTROL DEL CRECIMIENTO URBANO EN EL ESTADO DE MEXICO</b>	70
Introducción	70
3.1 Acciones de planeación urbana en el Estado de México	71
3.1.1 Acciones de planeación urbana durante la primera etapa de la política urbana institucionalizada. 1978-1982	71
3.1.2 Acciones de planeación hasta 1982	72
3.1.3 Segunda etapa de la planeación institucionalizada. Periodo 1983-1988	73
3.2 Planes y programas de desarrollo urbano para la ZMCM	75
3.2.1 La planeación fragmentada de la ZMCM	75
3.2.2 Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de La Ciudad de México y la Región Centro	76
3.2.3 Programa General del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal	77
3.2.4 Plan de desarrollo Urbano del estado de México	78
3.3 Instrumentos de control del crecimiento y ordenamiento territorial	79
3.3.1 Las reservas territoriales	79
3.3.2 El programa "Pinte su Raya"	84
3.3.3 La regularización de la tenencia de la tierra	90
Conclusiones	93
Notas al capítulo 3	94
<b>CAPITULO 4</b>	
<b>EL CRECIMIENTO URBANO EN CHALCO-IXTAPALUCA</b>	95
Antecedentes de Caso	95
4.1 El proceso de metropolización	97
4.1.1 Inicio y dinámica de la urbanización	98
4.1.2 El origen de la población: la migración periferia-periferia	102
4.2 La red de la expansión urbana	104

	Página
4.2.1 Mecanismos de incorporación del suelo	106
4.2.2 Agentes de la irregularidad	109
4.3 Características del asentamiento y problemática urbana	114
4.3.1 Estructura familiar y niveles de ingreso de la población	114
4.3.2 Irregularidad de la tenencia de la tierra y cambios en la vivienda	117
4.3.3 Servicios urbanos, nivel de vida y medio ambiente	124
Notas al capítulo 4	127
<b>CAPITULO 5</b>	
<b>EL CONTROL DEL CRECIMIENTO URBANO EN CHALCO-IXTAPALUCA</b>	130
5.1 Los instrumentos de planeación urbana	130
5.1.1 Planes de los centros de población estratégicos de Chalco e Ixtapaluca (1983-1985)	130
5.2 La zonificación territorial y el control del crecimiento	132
5.2.1 Las reservas territoriales	134
5.2.1.1 Caracterización del origen, uso y avance de constitución de las reservas territoriales	136
5.2.2 El programa "pinte su raya"	139
5.2.2.1 Asentamientos fuera de la "raya"	141
5.3 La ordenación y regulación como parte del control	148
5.3.1 La regularización de la tenencia de la tierra	149
5.3.2 características y avances del programa de regularización	151
conclusiones	153
Notas al capítulo 5	155
<b>Conclusiones</b>	156
<b>Bibliografía</b>	162
<b>Apéndice Metodológico</b>	

## PROLOGO

Con la política urbana el estado mexicano enfrenta por primera vez a partir de 1978 en una forma que adquiere sistematicidad, un problema de múltiples manifestaciones y facetas. Para el caso de la ZMCM éstas se pueden agrupar en dos: aquellas que se refieren a la satisfacción de demandas de equipamiento y servicios que la ciudad ya consolidada hace, y aquellas que se refieren al impedimento (llámese control) de la incorporación constante y en altas tasas de superficie adicional.

Lo anterior plantea un dilema: o se controla, si esto es factible, y se satisfacen plenamente las necesidades sociales en el aspecto de infraestructura urbana, suelo y vivienda; o bien simplemente -como parece más probable- se regulan las desigualdades más obvias que ha provocado el crecimiento de la ciudad. Los programas puestos en marcha hasta el momento señalan sobre todo en esta última dirección ya que su naturaleza no permite más que eso.

La falsa disyuntiva entre permitir o no un mayor crecimiento de la ciudad, que se encuentra presente en la política urbana metropolitana, elige de manera errónea la decisión de controlar su crecimiento omitiendo el tratamiento de los procesos y agentes que estructuran su forma y su funcionamiento. De una parte, se ha establecido un programa de regularización de tenencia de la tierra que se vuelve perenne y que significa la aceptación tácita de la incorporación de nueva superficie urbana mediante el mecanismo de la irregularidad y que demuestra también la incapacidad del estado para satisfacer sobre todo los requerimientos de vivienda; de otra parte se confía en que la zonificación territorial representada por programas como el de "reservas territoriales" y el de "pinte su raya" permitirán controlar, ordenar y regular el crecimiento sin considerar en lo más mínimo la necesidad del control del mercado del suelo.

Si bien la política de control del crecimiento de la ZMCM involucra a las dos entidades que la conforman, el D.F. y el estado de México, lo que se ha hecho hasta el momento es escindir la aplicación de los programas creados para ello de tal manera que lo

que se realiza en el Distrito Federal es independiente de lo que se realiza en el Estado de México. En este último por que es la zona donde el crecimiento representa una situación más grave y por ser también donde la política de control presenta los mayores problemas, concentramos nuestra atención.

Describir las políticas e instrumentos ideados y ejecutados para enfrentar el crecimiento de la ZMCM y explicar el grado de avance y efectividad de los programas creados para llevar a cabo las políticas, así como sus problemas, constituyen el propósito general de este trabajo. De manera más específica y basado en un estudio de caso, se pretendió abarcar los procesos que provoca en el mercado de la tierra urbana y las consecuencias de ello, la instrumentación de los programas de reservas territoriales y el pinte su raya; además resaltar los efectos sociales y políticos de los mismos como conformantes de la zonificación territorial. Finalmente, ¿cuál es la importancia de la regularización de la tenencia del suelo como instrumento de consolidación de los asentamientos? y ¿qué ocurre con el suelo una vez que se ha regularizado o está en proceso de regularización?.

El contenido del trabajo está conformado por una introducción en la que se hace una obligada, aunque breve, revisión a la relación del estado con la planeación en general y más concretamente se revisa el caso de la planeación urbana. En ella se plantea conceptualmente la naturaleza del estado y se enumeran las principales corrientes en planificación urbana haciendo énfasis en la planeación física como esencia de la planeación urbana nacional.

El primer capítulo es una relación de los acontecimientos más importantes que han conformado la historia de la política urbana tanto institucionalizada como no institucionalizada en México.

En el segundo capítulo se expone aquello que constituye el contexto del problema: el crecimiento de la ZMCM en sus principales elementos que son la tierra, la población y los procesos.

Ya en el tercer capítulo se procede a la descripción y evaluación de los tres programas de los que se ha hecho mención para solucionar los problemas derivados del crecimiento urbano,



aunque a un nivel global que incluye los 17 municipios conurbados del Estado de México.

Para precisar más sobre los programas de regularización y los de la zonificación territorial se eligió para el cuarto y quinto capítulo la zona de Chalco-Ixtapaluca como estudio de caso. En el capítulo cuarto se hace un seguimiento de la manera en que dichos municipios se fueron incorporando a la zona conurbada y se desarrollan con detalle las peculiaridades que los problemas (de población, de carencia de vivienda, equipamiento y servicios, del suelo, etc) que presenta en su conjunto la Ciudad de México, adquirieron aquí. En el capítulo quinto es donde propiamente se analizan las bondades y limitantes de la política de control del crecimiento urbano de la ZMCM.

Los parámetros utilizados para la selección del área de estudio fueron los siguientes:

i. de acuerdo a las tendencias generales del crecimiento de la "mancha urbana" en el estado de México se encontró que una de las más importantes era hacia el oriente; lo cual significó una oportunidad para evaluar la política de control del crecimiento.

ii. mediante la comparación de datos estadísticos cuyas variables fueron la cantidad de asentamientos irregulares y la densidad de población, así como la cantidad de área baldía dentro del espacio urbano se encontró que Chalco-Ixtapaluca sobresalía.

iii. Estos municipios resultaron ser también aquellos donde existe mayor cantidad de área para reserva y donde las políticas de densificación y saturación de áreas subutilizadas representan una opción importante según los planes de desarrollo urbano.

## INTRODUCCION

Desde que el territorio se ha urbanizado, la ciudad ha sido en todo momento el escenario de los más importantes eventos sociales; la ciudad es, entre sus aspectos más destacados, el centro administrativo, político, cultural y económico que ha terminado por subordinar a la provincia que le nutre. En virtud de la extensión de lo urbano al conjunto del territorio la ciudad es el lugar donde se toman las decisiones y es por consiguiente, el marco en que se desenvuelven y relacionan las sociedades.

Por otra parte, lo que acontece en el espacio urbano es motivo de preocupación nacional. Los principales problemas que aquejan en mayor o menor medida a las diversas ciudades del mundo no se restringen a cuestiones económicas o sociales sino que se extienden a un ámbito territorial en donde lo fundamental está en prever o disminuir -según sea el caso- los desequilibrios territoriales que el crecimiento demográfico de las ciudades o la concentración económica en algunas regiones pudiera ocasionar o ya ha provocado.

En México, junto a problemas que podrían considerarse de mayor "prioridad" como los de conversión o modernización industrial, de déficit presupuestal, deuda externa, etc., se ha dado importancia también recientemente al aspecto territorial. Ahora bien, referirse a la administración de los problemas urbanos requiere de una alusión mínima al sujeto encargado, el Estado.

### 1. La Naturaleza del Estado

Para llegar a la actual concepción del Estado contemporáneo, aquella ha debido sufrir mutaciones. Ha dejado de entenderse como un agente autónomo y racional lo mismo que como un instrumento de clase; es decir, han perdido vigencia aquellas ideas sobre un Estado con principios de acción y decisión propios así como aquella noción instrumental para la cual el Estado "...es un guardian por encima de las clases, un árbitro que norma las relaciones sociales, una cosa o monstruo ajeno al cuerpo social."(Sainz, 1986: 5).

Ahora, referirse al Estado puede resultar parcial si no se toman en consideración la ampliación de sus funciones y sobre todo que ha dejado de ser una cosa o instrumento para ser espacio y su relación con la sociedad con la que forma una unidad: "una teoría del Estado es -o debe ser- al mismo tiempo, una teoría de la sociedad y de la distribución del poder en ella"(Idem).

Según Gramsci, que supera el concepto unilateral del Estado para explicar su funcionamiento hegemónico a medida que el capitalismo se desarrolla como una forma organizacional mucho más compleja, el Estado no es una simple y directa expresión de una clase en la medida en que ha de incorporar aunque sea subordinadamente, los intereses generales de la sociedad dando lugar a una nueva articulación institucional y política.(véase, Gutierrez, 1987).

Con la institucionalización del poder del Estado después de la caída del capitalismo liberal sus funciones abarcan el control social, la actividad empresarial y la rectoría de la economía, lo que le hace intervenir directamente en la producción y el trabajo en donde le resulta difícil aparentar o probar la representación de los intereses generales. "De esta manera su propia legitimación pasa a ser asunto de primer plano y en ello un papel fundamental le corresponde al gasto social"(Sainz, op. cit).

En efecto, el Estado capitalista no se interesa exclusivamente por el proceso de acumulación sino también por su legitimación, ésta "depende del apoyo que le presten los grupos socioeconómicos principales. Pero como los distintos grupos socioeconómicos no siempre perciben como idénticos los intereses de cada uno de ellos, es el Estado quien con mayor eficacia puede armonizar los intereses conflictivos y, en consecuencia, resolver sus exigencias económicas y políticas."(Eckstein, 1982: 15). Esto último bajo el entendimiento que el Estado actúa con una autonomía relativa con respecto a todos los grupos. Esta autonomía queda demostrada en las alternativas que tiene el Estado de involucrarse en uno u otro problema dependiendo de la naturaleza del mismo, del tipo de política que piensa aplicar y de la presión que sobre él se ejerza; el objetivo último es mantener la estabilidad política

Todo lo que el Estado realiza tiene su espacio de encuentro en la política, la cual, según Gramsci, 'es la intervención social consciente en la realidad en la que el elemento espontáneo es educado, orientado, depurado (...) para hacerlo homogéneo, pero de un modo vivo e históricamente eficaz con la teoría moderna'. De esta articulación específica entre sociedad política (gobierno) y sociedad civil el Estado pasa a ser generador de consenso (a la vez que aparato represivo) y fuente de hegemonía; en la cual se funden los objetivos económicos, políticos, morales, etc.. El consenso, cuando es preciso, se está en posibilidades de alcanzarlo vía el «transformismo», que es un "conjunto de transformaciones 'desde lo alto' en el que se recupera una parte de las demandas de 'abajo' pero quitándoles toda iniciativa política autónoma"(Gutierrez, op. cit).

La política pasa en esta forma a sustentar el poder del Estado como un ejercicio de mediatización entre el discurso y los hechos, entre los gobernantes y gobernados, entre las atribuciones institucionales y su ejecución. Y lo mismo que ocurrió con la institucionalización de la intervención gubernamental en la política económica en un momento histórico en que ocurre la transición del momento económico (crisis económica) al momento político (crisis política), ocurrió con la institucionalización de la responsabilidad del Estado en la administración del territorio mediante la llamada política urbano-regional (véase capítulo 1). Creemos, sin embargo, que es en el ámbito económico donde descansan las prioridades de actuación del Estado y donde encuentra su principal apoyo para realizar las reformas necesarias que le permitan adaptarse a las circunstancias vigentes.

Cuando en México, en 1976 se instaura la política urbana, es por que ya algunos de los problemas económicos tanto en el nivel territorial como de grupos sociales se habían transformado en conflictos políticos.

Ahora bien, ¿cómo ha sido la participación estatal en los asuntos de la planificación urbana que derivó de esta política territorial?

## 2.El Estado y la Planificación Urbana

### a)Aspectos Conceptuales

No hay una única teoría de la planificación. Son varias y distintas, sin embargo, un común denominador las identifica y esto es que, ninguna de ellas "...existe en un abstracto, en un vacío social sino que está determinada por una totalidad estructurada de fuerzas económicas, sociales y políticas que ejercen su influencia sobre los agentes estatales que intentan regular la estructuración espacial de las actividades económicas y la población." (Healey et al, 1982: 19)s reconocidas según su método y enfoques teóricos, éstas pueden incluirse dentro de 7 bien definidos enfoques que son: 1) la teoría del procedimiento en planeación, 2) el incrementalista, 3) de implementación, 4) de la planeación social, 5) de economía política, 6) del nuevo humanismo y 7) el pragmático.(Idem).

Según su contenido ideológico, una primera división que de éstos enfoques puede hacerse, depende de su posición con respecto a la estructura de la sociedad capitalista. Así, de un lado están aquellas que como la teoría de la economía política y el nuevo humanismo la critican y por el otro se encuentran aquellas que aceptan la naturaleza de la sociedad capitalista actual y sólo sugieren ajustes a la manera en que ellas deben operar, p.e., el de implementación y el incrementalista. Otra clasificación puede hacerse entre aquellas que adoptan una perspectiva holística o superestructural de la organización social (como la teoría del procedimiento, la planificación social y la de economía política) y aquellas que enfatizan en la interacción individual o conducta (como el nuevo humanismo o el incrementalismo).(Idem)

Todas ellas sin embargo, o bien se desarrollan a partir de la teoría del procedimiento, o han surgido en oposición a ella. En este sentido los enfoques más radicales son los sostenidos por la teoría de la economía política y el nuevo humanismo; las otras cinco, excepto la teoría del pragmatismo, sólo tratan de adecuar la teoría del procedimiento según sus propias consideraciones.

Exceptuando también al enfoque de economía política y al de la teoría del procedimiento, se han identificado a las demás dentro

de un sólo conjunto denominado "primeras críticas sociales" (véase Aguilar, 1987), en virtud de que surgieron como objeciones iniciales a la teoría del procedimiento y de que son el principal antecedente del enfoque de economía política.

Cifándonos al hecho de que en los 80s éstos tres enfoques han predominado y si tuviéramos que asociar a alguno de ellos el sustrato teórico de la planeación llevada a cabo en América Latina y México, lo haríamos con la teoría del procedimiento en planificación. ¿Pero cuál es ésta?. "Es una forma de entender la planificación desde la perspectiva de su operación. En ella se prescriben principios normativos para mejorar los procesos y operaciones de la planificación, y se centra en la elaboración de planes y el diseño de estrategias. Es una manera de explicar a que se refiere la planificación, sus procedimientos, y cómo debe ser organizada y operada."(Idem)

Este planteamiento hace una sobrevaloración de la influencia y buena fé del estado, ya que al estar más orientadas hacia el proceso que hacia el sujeto y al omitir el contexto histórico y social en el cual la planeación opera, considera que éste actúa con completa autonomía con respecto a otros grupos de la sociedad pero en función del interés general; lo cual no es cierto.

Al concebir de semejante manera el proceso de planificación la teoría del procedimiento lo que ha significado para las políticas y estrategias urbanas de latinoamérica es un impulso a la planeación física en detrimento de la planeación espacio-sectorial; es decir, se ha puesto sobre todo el énfasis en la infraestructura física de una ciudad o región y en los instrumentos de planeación, y se ha menospreciado la necesidad de la integración de lo económico y social en planes espacio sectoriales. Más adelante abundaremos al respecto.

Aún cuando su influencia no ha sido tan relevante como la de la teoría del procedimiento, las llamadas primeras críticas sociales representan, en el debate ideológico, no sólo la pérdida del dominio de aquella sino los primeros aportes críticos a la práctica de la planeación urbana y regional que hasta el momento se le hacía parecer como un ejercicio apolítico

Los años 70s se caracterizaron por una tendencia al centralismo, la despolitización de la toma de decisiones y un incremento en el poder de los expertos técnicos... (En contraparte), aumentaron las demandas por una mayor participación en la toma de decisiones; hubo un choque entre el "interés público", la ideología utilizada por los oficiales gubernamentales y la ideología de "democracia participativa" de muchos de los ubicados fuera del gobierno. En adición a lo anterior, la persistencia de desigualdades sociales y la "crisis fiscal del estado" en los países donde las teorías surgieron como es el caso de la Gran Bretaña, fueron causas que condujeron al desarrollo de estos enfoques ya existentes en su mayoría desde los 60s. (Healey.op.cit)

El aspecto principal en que las primeras críticas sociales insistieron fue la justicia distributiva. Una de ellas, la Planeación Social (Advocacy Planning), consideraba entre los puntos indispensables que la planeación debía considerar : que su orientación debe cargarse hacia el sujeto y no al proceso, sosteniendo por lo tanto una mayor participación ciudadana; que entre sus objetivos debe predominar aquel que busca disminuir la pobreza y la discriminación social; concentrarse en los problemas actuales más que en los futuros y por último identificar los procesos causales de los fenómenos sociales más que sus efectos. (Aguilar.op.cit)

Las teorías restantes coinciden en lo general al ubicar la planeación dentro del contexto social en el cual se desenvuelve, sin embargo, aún adolecen de limitantes al no examinar de manera lo suficientemente rigurosa el papel de la planificación como un importante actividad del Estado (véase Healey.op.cit.: 8-10).

Con la acentuación del deterioro de las condiciones económicas en los mismos 70s las críticas se fueron haciendo más radicales surgiendo de esta manera el enfoque de Economía Política. La diferencia fundamental con las que le antecedieron fue precisamente el considerar a la planificación como una actividad estatal y que por lo tanto se deben conocer cuáles son los objetivos que éste persigue al aplicarla. Conociendo la naturaleza del Estado es posible determinar su papel en la sociedad y lo que

ello implica. Una diferencia más es el impulso que da a la adopción de medidas a largo plazo en rechazo de las de plazo inmediato.

Junto con la asociación de la planificación como una actividad del Estado, que es quien adopta el compromiso y hace uso de su autonomía relativa para determinar por ejemplo la localización de servicios públicos, la politización de la toma de decisiones es otra de las características que desde ésta teoría se le atribuye a la planificación en virtud de que es muy común que la decisión final sea el resultado de la negociación entre diferentes intereses a todos los niveles.

El enfoque de economía política por basarse en conceptos marxistas, ha tenido más una influencia académica por el potencial explicativo que representa, que una influencia en los aparatos de planeación, ya que sus recomendaciones se refieren a plazos y niveles que las más de las veces implican cambios en las relaciones sociales lo que no sólo regularía al sistema social sino que en palabras de Castells, (citado por Iracheta, 1987) lo sacudiría.

En cuanto a las deficiencias del enfoque se señala sobre todo la generalidad de sus formulaciones por estar basadas en evidencias superficiales y por consiguiente, en la insuficiencia de estudios y pruebas empíricas. De cualquier manera se le considera como la interpretación que explica mejor la relación del Estado con el resto de la sociedad y la que ubica en su contexto económico, político e histórico a la planeación urbana explicando las causas y las consecuencias tanto de su contenido y elaboración, así como identificando los grupos sociales a los cuales favorece en mayor medida.

#### b) La Política Urbana y los Planes Urbanos

Con lo hasta aquí visto, es innegable la relación entre el estado, la economía urbana y la sociedad; y de ésta, particularmente con la población de escasos recursos que es la que en mayor proporción queda involucrada en los programas que establecen los planes. Los principales problemas que la planeación



urbana en latinoamérica enfrenta se refieren a la carencia de vivienda, suelo y servicios.

Con la política urbana se ha tratado sobre todo de responder a las demandas de esos grupos con la presunción de que ellas van a resolverse. ¿Pero cómo van a resolverse?. Dos son los puntos de vista involucrados en esta visión de parte de las estrategias institucionales para confrontar los problemas referidos. De una parte se piensa que el sector marginal de la urbanización se incorporará paulatinamente a los beneficios de la ciudad ya consolidada conforme su capacidad económica mejore y de otra, se fomenta aún más la segregación residencial y división de la ciudad ya existente entre lo formal e informal o consolidado y no consolidado cuando, de manera inflexible, se le divide en partes dicotómicas sin considerar los procesos que en conjunto la transforman y construyen (véase López, 1987).

Lo anterior que ha dado pie -por las limitaciones obvias que significa- a resaltar la funciones mediatizadoras y legitimadoras de la planeación urbana, permite entrever también que es al mismo tiempo un instrumento para coordinar la ocupación y uso del suelo urbano (que) no obstante sus resultados insatisfactorios para el grueso de la población, si ha logrado "...en los países subdesarrollados resolver los problemas inmediatos más obvios de la competencia capitalista y de la apropiación de rentas urbanas" (Iracheta, 1987).

Una conclusión importante que se puede obtener es que históricamente la planeación urbana se ha convertido en un elemento central de la intervención estatal en el área del "consumo colectivo" a través del cual ha sido posible mediar y negociar entre intereses diferentes y aún contradictorios de los diversos grupos sociales (y no sólo ni siempre a favor del Estado sino en última instancia del sistema) (Idem.). Los planes operan dentro de las limitaciones que la sociedad les impone lo mismo que dentro de los límites que el momento histórico en que son elaborados les permite; pero siempre como un instrumento para resolver cuestiones críticas. Aquí utilizamos el término consumo colectivo para referirnos a aquellos servicios colectivos como son los de

educación, vivienda pública, etc. , pero sin dejar de considerar que éstos son consumidos individualmente ni que simultáneamente funcionan como "medio de consumo productivo" (véase cap. 5).

Finalmente y acerca de lo mismo, más que racionalizar los intereses dominantes, los planes y programas son elementos de integración y conciliación que establecen objetivos y acciones que muestran la posibilidad e incluso, la necesidad de una integración social y coexistencia pacífica de intereses al interior claro está de la dominación de estructuras que nunca son cuestionadas (cita a Castells, Idem).

### 3. La Planeación Física Versus Planeación Social

Se utilizará el término planeación social como sinónimo de los de planeación socioeconómica, espacio-sectorial e incluso de ordenamiento territorial, que otros autores utilizan.

Según una afirmación anterior, la teoría del procedimiento en planeación se orienta más hacia el proceso planificador que hacia los sujetos, ponderando de esta manera como objeto de la planeación la dimensión física de las urbes sobre la necesidad de la integración de lo económico y lo social. En otras palabras, la teoría subyacente en la política urbana latinoamericana y nacional ha llevado a resaltar sobre la dinámica social el papel de la naturaleza y los soportes físicos en la elaboración de los lineamientos que rigen la planeación urbana.

La planeación urbana nacional refleja esta debilidad en sus programas de zonificación territorial y normatividad de los usos del suelo. Y no es que se crea que la planeación física sea por si misma una limitante, por el contrario, se está de acuerdo en que es necesario e indispensable considerar el aspecto instrumental y técnico de la planeación; pero también afirmamos que no constituye su parte esencial y que debe sobre todo hacerse una consideración concomitante y de igual o más peso del elemento social.

Pradilla (1987) critica esto mismo a la teoría "espacial" o "urbano-regional" por magnificar lo físico, y va más allá al identificar además su ejercicio con los intereses del Estado y los límites que ello impone ya que, al parecer, ésta teoría "parece ser

necesaria para enfrentar todos los problemas derivados de la misma ideología". Sucede que como ésta ideología la ha creado es una teoría que no atenta contra las desigualdades que ha producido ella misma y si tiene por el contrario la función de mantener las condiciones vigentes de producción.

La orientación de los organismos y dependencias gubernamentales hacia la generación de cambios en el medio ambiente físico es bajo la suposición de que ellos por sí mismos provocarán los cambios sociales requeridos, lo que al mismo tiempo significa que "los conflictos sociales difícilmente surgirán cuando se busca el 'bien público' y que las políticas pueden ser decididas sin referencia a diferencias y contradicciones entre clases sociales"(Iracheta, 1984).

Ahora bien, el contenido sustancial de la planeación metropolitana de la cd. de México tiene como preocupación principal -por sobre todo lo demás- la regulación y el control del uso del suelo. No se atiende a los factores que han propiciado su situación actual sino que se le ha tratado como un problema de rezago orientando las acciones a la aplicación de mayores inversiones y a la multiplicación de programas que pocas veces son concluidos

La zonificación territorial de la cd. representa una tipología oficial que hace una división rígida entre la ciudad (lo "urbano" y "urbanizable") y la no-ciudad (lo "no urbanizable"). Lo urbano y urbanizable es lo real y potencialmente disponible para los asentamientos humanos; lo no urbanizable "...se perfila como la no-ciudad por lo que debe mantenerse al margen de todo 'contagio urbano', conservando ¿a perpetuidad? su condición cosustancial de espacio productivo del sector primario" (Valenzuela, 1986).

Aún cuando los programas derivados de la zonificación territorial de la ciudad de México como lo son el "pinte su raya" y el de "reservas territoriales" representan cierta complementariedad de carácter técnico en la clasificación dicotómica del suelo por la relación evidente de ambos, la omisión de los procesos y agentes que estructuran el espacio urbano le confieren una rigidez de carácter científico. La división tajante entre urbanizable y no

urbanizable que se realiza con la política de control omite una diversidad de situaciones que en cada lugar dentro y fuera del límite se presentan y que no se conocen, homogeneizando lo que debiera ser un trato diferenciado para cada caso.

No obstante, la política de control del crecimiento de la ZMCM ha recibido tal impulso que inclusive se asocia a la planeación metropolitana con el control del crecimiento urbano. Al omitir los agentes y procesos que estructuran la ciudad ni se controla el suelo ni se regulan las actitudes de los agentes. Así, lo que debiera ser una premisa básica de la planeación urbana que es la potenciación del territorio como recurso al servicio de las necesidades sociales, se pierde desde que las alternativas se reducen a la asignación de usos de los espacios de la ciudad predeterminada oficialmente en una retícula sin la participación de los sujetos sociales involucrados

En resumen la planeación física, que debiera ser complementaria de la planeación social (espacio-sectorial), con su énfasis en la estructura urbana y su escasa orientación a las actividades productivas y su dimensión espacial ha subordinado a esta última constituyéndose en si misma una limitante al logro de los objetivos generales de la planeación metropolitana.

Para finalizar, hay que destacar aquellos otros obstáculos que frenan la conformación de una política espacio-sectorial en el país: 1) la gran dificultad para compatibilizar los innumerables y encontrados intereses de los agentes sociales involucrados; 2) el escaso conocimiento científico de los determinantes que estructuran el espacio y que impiden la integración óptima de los objetivos económicos con los territoriales; 3) el insuficiente desarrollo de la teoría de la planeación y por último, los límites que se derivan de la propiedad privada de la tierra sobre la que frecuentemente se pretende tener control.

Todo ello conforma el contexto en el que se desenvuelve la planeación urbana en México y más específicamente en la ciudad capital, lo cual se pasa a analizar a continuación.

## Capítulo 1

### LA POLÍTICA URBANO-REGIONAL EN MÉXICO

#### 1.1 Introducción

Comenzaremos por hacer una precisión conceptual en lo que nos parece una necesidad como premisa metodológica. Tal es la que se refiere a la distinción entre los términos de "organización del espacio" y "ordenación del territorio"; a su vez, distinguir en éste último las escalas espaciales en que se aplica, así como caracterizar las circunstancias que lo llevan a ser asumida como una acción del Estado, particularmente en México.

Con respecto al concepto de "organización del espacio (social)" tenemos que "...las formas de organización que adopte un espacio material concreto son el resultado del accionar histórico de una sociedad concreta. El proceso desigual y combinado de apropiación y modelación del territorio que le sirve de soporte a esa sociedad está en estrecha correspondencia con las necesidades impuestas por las relaciones de producción." (Trinca, 1984: 87). En otros términos, esto significa la manifestación en el territorio de toda relación social, pero considerando al territorio no sólo como "reflejo de la articulación de las relaciones sociales (...) sino también como una limitación que se impone a la expansión de las relaciones sociales." (Lipietz, 1979: 27) La organización espacial al igual que la historia es el resultado de procesos sociales localizados y continuos, determinados en su temporalidad.

En contraste con el anterior, el concepto de "ordenación territorial" como se ha esbozado al principio, está asociado a la participación de Estado en la gestión de actos de regulación y control de los problemas de ocupación del territorio; y se ha señalado que representa la segunda fase de la organización del espacio, ya que, evoca una redistribución de instituciones y establecimientos ya constituidos en el seno de unidades políticas ya existentes (Labasse, 1973: 24). Así, Trinca (op. cit: 88) la refiere como una política del

Estado en la que se pretende coordinar toda medida del sector público y/o privado que se traduzca en correctivos de la forma de ocupación territorial, se busca, en última instancia, modificar: transformar el espacio socialmente construido."Como política por consiguiente, su aplicación se encuentra prevista en la planeación del desarrollo, que aunque contempla en su contenido situaciones de diversa índole, ellas convergen en un propósito general: la búsqueda de un equilibrio del proceso global de desarrollo con las formas de ocupación del territorio y el bienestar económico y social de la población.

La ordenación territorial como concepto o el "ordenamiento territorial" como política, son un reconocimiento a la importancia del territorio como condición indispensable a todo proceso socioeconómico: como medio de vida y como factor de producción, en sus formas rurales y urbanas, y le confiere una atención especial que se manifiesta en la creación e impulso de instancias que conforman tanto la planeación del desarrollo regional (donde se incorpora la dimensión espacial a la programación del desarrollo) como la planeación de los "asentamientos humanos". De ésta última sobresale la planeación urbana por la importancia que tienen dichos espacios en la organización espacial en general.

En resumen, se puede decir que una política de ordenamiento territorial a) es una política de estado, b) está contemplada a largo plazo, c) tiene como instrumento básico la planeación en todos los niveles (1), d) debe conciliar el proceso de desarrollo económico con distintas formas de ocupación territorial y e) tiene como fin último elevar el nivel de vida (Aguilar, 1989: 6-7). Unikel (1975: 157) considera también como importantes atributos de toda política regional (de ordenamiento territorial) el que contenga objetivos claros y precisos y sobre todo, que sea viable de llevarse, a cabo a riesgo de convertirse en una utopía irrealizable o en demagogia.

Ahora bien, aun cuando no se pueda hablar de un criterio unificado en cuanto al significado de la ordenación del territorio como un concepto en evolución que es, y por la diversidad de estados nacionales que han asumido su aplicación, todas las características

anteriores se adaptan en lo general a las circunstancias de los países latinoamericanos. De acuerdo a Grenier (1986: 5) es posible referirse de una forma general a la América Latina por que en su conjunto, la planificación regional que en el subcontinente se ha realizado "...responde a un ritmo único (y por que hay una) similitud de estructuras del espacio de todos los estados latinoamericanos"

El mismo Grenier (Idem: 6), después de ilustrar brevemente "los males que agobian" a los países latinoamericanos y de indicar que su prioridad se encuentra en el logro de un crecimiento económico lo más rápido posible, asegura que el ordenamiento en su caso es un lujo: "Pues las desigualdades espaciales aparecen, bajo esta perspectiva, como como la consecuencia de un crecimiento nacional insuficiente que se trata ante todo de estimular, y no como uno de los factores que entran (sic) ese crecimiento". Finalmente enumera los problemas que la planeación territorial presenta y que son: a) la falta de armonización con la planificación regional que generalmente responde a preocupaciones sectoriales nacionales y no locales; b) la escasa participación real de las poblaciones locales en su elaboración y aplicación; c) los de organización administrativa en que proliferan organismos sin poder real; d) la falta de financiamiento y e) el problema del control por los nacionales de las opciones de planificación y de su ejecución, el control pleno de su territorio.

Como sea, la planificación territorial es una preocupación general en la América Latina y su ejecución tiene un peso político cuyos resultados precisan de un análisis en aras de reconocer fallas y proponer alternativas que las superen

Los antecedentes del ordenamiento territorial ya como política (institucionalizada) de Estado que responde a necesidades de optimización de los recursos de un país, se encuentran en la etapa de reconstrucción europea de la postguerra; época también en que la planeación del desarrollo adquirió aceptación como forma de administración gubernamental. En el ámbito latinoamericano es hasta los años sesenta cuando el ejercicio planificador adquiere categoría institucional, aún cuando su práctica no puede identificarse

concretamente con el ordenamiento territorial, sino en general, con objetivos de desarrollo económico; es decir, se trata de una "planificación del desarrollo económico" que incluye al desarrollo regional y a la planeación urbana, lo que más adelante adquiriría importancia según las situaciones particulares de cada país. Los principales motivos que llevaron a la inclusión de lo espacial en la planificación fueron los problemas del acelerado crecimiento demográfico producto del proceso de industrialización, la evidencia de desigualdades regionales y la sobreexplotación de recursos naturales en algunas zonas.

En México, aunque desde fines de los años treinta se tienen experiencias en lo concerniente a la planificación y desde los cuarenta en lo que ya hemos definido como ordenamiento territorial, éstas eran hechos de carácter puntual y sin continuidad garantizada en proyecto alguno. Es hasta los años setenta cuando, mediante la creación de todo un sistema jurídico: modificaciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, modificaciones a la Ley General de Bienes Nacionales y a la Ley de Obras Públicas; así como con la creación de instituciones encargadas -primero S.A.H.O.P., ahora S.E.D.U.E.- se instituye la ordenación territorial como una política estatal, como un proyecto nacional a largo plazo.

Lo anterior se cristalizó en el sexenio presidencial de López Portillo (1976-1982) en el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (P.N.D.U.) de 1978, que en el sexenio siguiente fue sustituido por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (PRONADUVI) 1984-1988. Ambos documentos, en sus respectivos momentos, han manifestado como preocupación fundamental, propiciar una redistribución de las actividades económicas y de la población en el territorio nacional

La planificación urbano-regional por lo tanto, tiene apenas 10 años de haber sido institucionalizada en México y tiene como soporte esencial las instituciones creadas, la legislación establecida y su instrumentación mediante planes urbano-regionales a distinto nivel territorial, los cuales a su vez, son coordinados como sector en un



Plan Global (1980-1982) y Nacional de Desarrollo (1983-1988). Los motivos de su asunción se tratarán posteriormente y por el momento nos avocaremos a exponer los antecedentes de las políticas de ordenamiento territorial que, aunque no estuviesen expresadas propiamente en una política sino en planes o proyectos, fueron acciones que tenían como propósito la localización de actividades económicas y de población con "fines" de equilibrio territorial.;

### **1.2 Antecedentes de la Política Urbano-Regional en el Periodo de Gestación de los Problemas Urbano-Regionales.**

Para este efecto se hará una distinción temporal de acuerdo a la naturaleza de las acciones realizadas y de las instituciones creadas para ello. En general nos ceñimos a la clasificación hecha por Garza (1983) quien las agrupa en cuatro periodos: a) las acciones pioneras 1915-1940; b) políticas de impacto territorial aislado 1940-1970; c) políticas urbano-regionales en la estrategia económica nacional 1970-1976 y d) planificación urbano-regional institucionalizada. Sin embargo, se omite el inciso "a" (además que se acorta a 1930) considerando que durante este periodo lo más importante fue la conformación del marco legal sobre los que se apoyarían las futuras acciones en este rubro por el Estado mexicano; mientras que al inciso "b" lo consideramos a partir de 1930 por ser ésta la década en que el Estado en México inicia una etapa de mayor intervención en la economía. 1930-1970 será nuestro "primer periodo" y los incisos restantes los consideraremos tal cual.

Antes de ir directamente al primer periodo creemos necesario precederle con un breve apartado.

#### **1.2.1 La Intervención del Estado en La Actividad Económica.**

La intervención del Estado en el mundo capitalista y en México en la conducción de los asuntos económicos nacionales, ocurre a partir

del decenio de los años 1930-1940 y sobre todo, después de la segunda guerra mundial.

La década 1930-1940 es una etapa de transición de la economía internacional debido a que la depresión económica de los años 1929 a 1933 obliga a la búsqueda de alternativas a la situación de crisis. Entre esas alternativas estaba la planeación como forma de desarrollo de regiones, cuya búsqueda era la disolución de desigualdades. Ya en esta época se presenta la necesidad de ordenar la problemática nacional a partir de la idea de la regionalización, para lo cual se comienzan a hacer algunas delimitaciones a partir de las grandes conurbaciones y comienzan también a aplicarse controles al establecimiento industrial.

A partir de 1945 se inicia una nueva etapa en el desarrollo económico mundial como consecuencia de la reconstrucción del aparato productivo de los países implicados en la guerra, y ello es el marco de una mayor intervención estatal con la que a través de la planeación se afrontan los requerimientos de apertura de mercados, de expansión económica, de bienestar de la población y sobre todo, es así como se inicia una forma distinta de administración del territorio que hace énfasis en las ciudades.

#### **1.2.2 Primer Periodo: 1930-1970**

El Estado Mexicano participó con mayor notoriedad en la economía una vez que se había consolidado y fortalecido como forma de gobierno; lo que sucedió durante el periodo conocido como "Maximato". A partir de ese momento se inicia en la vida económica del país la etapa intervencionista del Estado mexicano, que en 1930 con Pascual Ortiz como presidente, arroja el decreto de la Ley General de Planeación. La ley no se proponía elaborar precisamente un plan económico nacional pues en su decreto la idea básica consistía en la elaboración de una serie de documentos gráficos; se hablaba de un plano-conjunto de documentos gráficos- que abarcaría 10 aspectos donde se incluía la planeación y zonificación urbana y regional y la elaboración de planos reguladores."Se pretendía formular el Plano Nacional de México para lo

cual se constituyó una Comisión de Programa, dependiente de la Secretaría de Conservación y Obras Públicas, que realizaría los estudios, planos y programas y una Comisión Nacional de Planeación. Tanto el plano como las comisiones de apoyo nunca funcionaron." (Ceceña, 1983: 55).

A partir de entonces se continuaron una serie de intentos de planificación con pausas más o menos definidas por los periodos sexenales pero, más que rectores de la política económica, han sido casi en todo momento rebasados por ésta, la que a su vez en todos esos años fue conformando las formas espaciales que en el futuro llegarían a ser la preocupación de las políticas de planificación regional y urbana institucionalizada.

Durante los años que van de 1934 a 1940, tiempo del primer plan sexenal en el periodo cardenista, no adquiere aún lo urbano regional connotación especial por que la economía nacional se desenvuelve en un marco rural. Apenas se induce al desarrollo fronterizo, se nacionaliza el petróleo y se enfatiza sobre todo en la necesidad de avanzar en la agricultura con el impulso que se da a la reforma agraria. Se sientan con ello las bases para el desarrollo urbano-industrial posterior.

Del periodo de gobierno de Avila Camacho (de 1940) a 1958 - "modelo de desarrollo estabilizador"-, se aplicó una política de control sobre las demandas sociales. El crecimiento industrial sólo llevó a un proceso de concentración del ingreso y la agricultura (no comercial) fue abandonada. Se dejó de ser productivo. No hubo crecimiento económico ni bienestar social, la inoperatividad del modelo de desarrollo desvió la atención de los empresarios industriales hacia el sector financiero por lo que se descuidaron las actividades productivas. Es el momento en que las circunstancias externas dejan de ser favorables, de que se precisa de importaciones, de capital externo y se recurre al endeudamiento.

Las principales diferenciaciones que a nivel territorial se habían conformado hasta ese momento fueron: "...la emergencia, especialmente en el noroeste del país, de zonas con predominio de

explotaciones agrícolas modernas, capitalistas, orientadas en gran medida al mercado externo ... Junto a ello la persistencia de amplias zonas rurales atrasadas, con predominio de formas campesinas de producción y en tierras marginales..." (Pérez, 1983: 151). Se dió una afluencia de población, materias primas, alimentos y divisas para el desarrollo del sector urbano-industrial fortaleciendo sobre todo el crecimiento de la ciudad de México y en menor medida de Guadalajara y Monterrey.

En lo que a acciones de ordenamiento territorial corresponde, en esta etapa lo más sobresaliente fue el programa de desarrollo regional por cuencas hidrológicas, iniciado en 1947 durante la administración de Miguel Alemán con la creación de las comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec. Las comisiones en total fueron 7 (Grijalva, Pánuco, Fuerte, Balsas y Lerma-Chapala-Santiago las otras) y con ellas se "pretendía ..desarrollar las cuencas hidrológicas localizadas fuera de la mesa central del país, tomando como elemento matriz un proyecto hidrológico" (Garza, op cit. 164). Según Barkin (1970: 75), los proyectos se debieron a una meta principal de política económica para aumentar el producto nacional per cápita con tanta rapidez como fuera posible y por la necesidad persistente de aumentar la producción agrícola y la oferta de energía eléctrica. Si bien el programa contribuyó al desarrollo nacional y al desarrollo agrícola e hidrológico regionales, falló en el logro de sus objetivos de descentralización económica de la mesa central y de disminución de la concentración económico-demográfica de la ciudad de México.

El programa por cuencas hidrológicas se ha distinguido de posteriores acciones de impacto territorial en que su objetivo fue la promoción de áreas, mientras que las restantes acciones respondieron en su mayoría a políticas de desconcentración territorial y en menor medida se realizaron políticas de desarrollo urbano. Hubo sin embargo, a tres años de finalizar el sexenio 53-58, un estudio-plan llevado a cabo por la Secretaría de Economía en el cual se divide al país en 7 regiones. El planteamiento que lo motivó era cómo obtener un desarrollo armónico equilibrado en las diversas regiones que componían al país?. Se establecieron 16 zonas de concentración económica (en las

que se producía el 48% del Producto Nacional), y a pesar de sus omisiones en cuanto a cómo operarlo, se establecía ya una hipótesis de equilibrio nacional y regional. De cualquier manera fue ignorado. (Ceceña, 1983: 44).

#### 1.2.2.1 Políticas de Desconcentración Industrial (2).

Leyes de exención fiscal estatal para la industria. Con excepción del D.F. donde se derogó en 1954, se establecieron en todos los estados sin efectos positivos ya que se anulaban entre sí. Las exenciones no superaban las ventajas de localización en el D.F.; además que al no derogarse en el Estado de México se favorecía la localización en la periferia metropolitana.

Ley federal de industrias nuevas y necesarias. Se promulgó en 1941 y se revisó en 1955. Estableció exenciones fiscales a industrias consideradas nuevas y necesarias para el desarrollo del país; al no contemplar variaciones regionales en los incentivos se beneficiaron principalmente las empresas de la región central del país.

Créditos a la pequeña y mediana industria. En 1953 se creó el Fondo de Garantía y Fomento a la pequeña y mediana industria con el propósito de favorecer a las empresas localizadas fuera del D.F. y Monterrey. Pero a 10 años de operar otorgó el 58% de los créditos a empresas del D.F. y ya en 1970 éste absorbía el 52% de los créditos junto con el Estado de México.

Parques y ciudades industriales. Comenzó en 1953 con la construcción de cd. Sahagún, su objetivo principal era contribuir a la descentralización industrial y a la disminución de las desigualdades regionales por medio de la creación de parques y ciudades industriales. Cuando en 1970 se habían construido 18 parques, un cambio en los criterios de ubicación (ahora eran los del mercado) ocasionó que 12 de ellos fueran privados; además, los tres parques que se habían ubicado en el D.F. ocupaban para 1972 el 95% del área total de los 14 parques construidos entre 60 y 70.

Programa nacional fronterizo. Se creó en 1961 ante la necesidad económica y geopolítica de desarrollar la frontera con E.U., se trataba de fomentar la economía de las poblaciones fronterizas e incentivar la industrialización y reducir el desempleo en la zona. En este aspecto tuvo resultados parciales al lograr el establecimiento de maquiladoras norteamericanas.

### 1.2.2.2 Políticas de Desarrollo Urbano

Dentro del mismo Programa Nacional fronterizo se menciona la necesidad de mejoras a las funciones urbanas y a las condiciones ambientales en las ciudades fronterizas. Al parecer se plantea la elaboración de planes reguladores para algunas de las ciudades, por los cuales se regirían las acciones de acondicionamiento urbano. Con ello se pretendía un manejo ordenado del suelo urbano e incluso se llega a realizar la zonificación de las áreas urbanas (véase Aguilar, 1986: 14).

En el resto de las ciudades del país, de 136 de ellas investigadas por la Secretaría de Patrimonio Nacional (que por 1960 había emitido normas urbanísticas para las ciudades fronterizas por medio de la Subsecretaría de Bienes Inmuebles y Urbanismo), 33 contaban con su plano regulador para 1964.

Un acontecimiento importante en el desarrollo de la política urbana lo fue la elaboración del plan director de la subregión Monterrey, que apareció antes que cualquier otro para un espacio de esas dimensiones. El plan está listo en 1967, año a partir del cual y hasta el 2000 representa el periodo para el cual los objetivos y programas del plan son elaborados. Es un precedente de lo que más adelante serían los planes intraurbanos puesto que abarca como unidad de análisis y de aplicación un área mayor a la Cd. de Monterrey, que le era adyacente. Al parecer la aplicación parcial que tuvo se debió a la carencia de un sistema legislativo congruente con sus objetivos, como a la "natural" oposición de parte de grupos de población

acostumbrados a desenvolverse en un ámbito libre de restricciones y reglamentaciones.

Políticas de ordenamiento urbano para los demás centros importantes se realizaron tiempo después, v.gr., la "política de desarrollo urbano" para la Cd.de Guadalajara.

Al referirse Garza (op. cit, 163) a las políticas de desarrollo urbano-regional que se aplicaron entre 1940 y 1970, ya sea que éstas hubieran sido o no planteadas con propósito de estimular el crecimiento de las regiones menos desarrolladas y/o contribuir a la descentralización económico-demográfica de la Cd.de México, las califica de inefectivas y contraproducentes ya que el interés del Estado mexicano ha sido básicamente sectorial y que sólo políticamente introduce metas de tipo territorial. "En otras palabras, la prioridad principal fue el desarrollo industrial, sin importar la concentración espacial o el aumento de las desigualdades regionales, ni reparar en las implicaciones futuras de estos fenómenos". Adicionalmente alude a los beneficios que de su localización en el Valle de México y del proceso de concentración encuentra la principal fracción de la burguesía industrial.

Es posible agregar también que en toda ésta etapa no se obtuvieron resultados positivos debido a la carencia de un cuerpo legal y la pobreza metodológica tanto en la elaboración como en la concepción y aplicación de los distintos planes y programas del sector que fuesen.

Al comenzar los años 60s América Latina vivía una serie de conflictos políticos regionales que tuvieron en la Revolución Cubana su punto culminante. Su causa no era otra que los bajos niveles de vida en los que habían caído las naciones latinoamericanas y que se expresaban en inestabilidad política.

Una consecuencia inmediata de aquello fue la firma de la Carta de Punta del Este en Uruguay en 1961, en que se constituyó la llamada <<Alianza para el Progreso>>(3). Su móvil, a la vez que la intención de la disminución de las carencias económicas en las naciones

participantes, era también el sometimiento político y financiero de las mismas mediante el condicionamiento de los préstamos financieros a la realización de planes económicos. El contenido de los planes era evaluado en esos términos por lo que al periodo se le conoce con el adjetivo de planeación para obtener créditos y por lo tanto no van más allá de su propósito; es el caso del Plan de Acción Inmediata 1962-64 emitido en México.

Por último, debemos agregar que en éste periodo las acciones se caracterizaron por su espontaneidad, por la falta de mecanismos de aplicación e insuficiencia de organismos competentes para llevar a cabo lo que se intentaba. Ello se puede deber además de lo dicho anteriormente, a que lo que aconteció en el periodo fue la conformación de los problemas que en los años 70s sería forzoso atender: la articulación de los lugares en torno a la centralización económica y demográfica en unos cuantos "centros" entre los que llegó a destacar la Cd. de México. Articulación que resultó de la sucesión de políticas económicas basadas en un modelo dependiente de industrialización y centralización de la inversión capitalista.

### 1.3 Segundo Periodo. 1970-1976

En el año de 1970 la población de la República Mexicana era de 40 millones y había reportado un importante incremento con respecto a las décadas anteriores. La frontera norte y sobre todo las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey concentraban la población urbana; de los años 50s a los 60s algunas ciudades fronterizas habían duplicado su población (Mexicali, Tijuana y Cd. Juarez). (4)

Después de los ejercicios realizados en forma inconexa en el primer periodo, se gesta un cambio en el modo de abordar las preocupaciones regionales y urbanas. La situación que en el ámbito nacional se presentaba con respecto a las condiciones del aparato productivo, al desempleo, a los bajos niveles de vida de la población, el crecimiento sin desarrollo, etc., hacía impostergable el tratamiento de los problemas territoriales.



Antes de tomar posesión como presidente de la república, Luis Echeverría "consideró conveniente crear un consejo nacional de planeación con el fin de...disminuir el desequilibrio en el crecimiento de las distintas zonas del territorio nacional; coordinar más eficazmente la acción de las dependencias del poder ejecutivo federal entre sí y con los sectores público y privado para evitar la duplicación de esfuerzos y por lo tanto su desperdicio...y llevar adelante la reforma administrativa de las dependencias del gobierno federal"(citado por Ceceña, op. cit. p149). La estrategia económica que se propuso seguir fue la llamada de "desarrollo compartido", con la que se enfatizó en la distribución equitativa entre las regiones y grupos menos favorecidos de lo que se había concentrado en unas cuantas zonas y grupos.

De esta forma se hacía parecer como una verdadera preocupación gubernamental el desarrollo regional y sectorial nacional. Sin embargo, diversas hipótesis acerca de los motivos reales del cambio de estrategia coinciden en que éstos eran los propósitos de incrementar la cohesión política interna del estado que se había debilitado a raíz de los problemas de legitimidad y peligro de su hegemonía, como resultado de la crisis económica y política de fines de los años 60s. La nueva estrategia significó en éste sentido una actitud reformista que mitigara desigualdades y apaciguara los conflictos sociales que se venían presentando tanto a nivel región como intraurbano.

Unikel(op.cit.: 168) por ejemplo, sugiere que son las demandas de algunas entidades con mayor desarrollo económico sobre todo del norte del país (cita el caso de Sinaloa) por una mayor autonomía económica, las que motivan el "interés" por lo "regional"; ya que así se evitaría "...el fortalecimiento de fuerzas políticas centrifugas y un regionalismo que pudiera en un momento dado poner en peligro la continuidad del desarrollo económico con estabilidad social en los últimos cuarenta años".(5)

Cualesquiera que hallan sido los motivos de la nueva estrategia de gobierno, 1970-1976 es un periodo durante el cual se multiplican las medidas urbano-regionales y en el cual se sientan las bases para

su intervención en dicho ámbito. En estos años pueden distinguirse dos etapas principales: la primera que va de 1970 a 1975, en que el acento se puso en lo regional; la segunda de 1976 hasta mediados del siguiente sexenio, en la que lo urbano cobra preeminencia (Rebora, 1978: 1182)

Durante los primeros cinco años se da impulso al desarrollo regional y a la descentralización económica. Así por ejemplo, en 1971 se creó el Programa de Ciudades Industriales a cargo de SDF y NAFINZA teniendo como objetivos explícitos el fomento al desarrollo regional y la desconcentración industrial. Este programa, que tuvo como antecedentes importantes -ambos fallidos en sus previsiones- la creación del parque industrial de Cd. Sahagún (1953) y el de Lázaro Cárdenas Michoacán (1971), también enfrenta problemas en el logro de sus propósitos. Los principales defectos de cada proyecto de cd. industrial consistieron en la omisión de las entidades cercanas en sus programas de uso de suelo y en que prácticamente el único uso de suelo que se desarrolló fue el industrial; por otra parte en 1981 sólo existían 533 empresas en operación en todas las ciudades industriales construidas por el programa (véase Garza, op.cit.).

En 1971-72 se emiten los Decretos de Descentralización Industrial para estimular la descentralización industrial por medio de incentivos fiscales. Para ello se dividió al país en tres zonas: la primera incluía las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, a las que ningún crédito se otorgaba; la segunda por un reducido número de localidades cercanas al área metropolitana de la cd. de México y Guadalajara; y la tercera al resto del país. El hecho de que en la zona 2 y parte de la 3 se encontraran algunos municipios integrantes o periféricos de las zonas metropolitanas de Guadalajara y la cd. de México, significaba una contradicción a sus propósitos ya que ello tendía a acentuar la concentración económico-demográfica de esas ciudades y estimulaba el crecimiento de su periferia. (Idem.)

También en 1971 se comienzan a crear los Comités Promotores de Desarrollo Económico de los Estados (COPRODES) (6), el último se

decretó en 1975 (7), transcurso en el cual sus funciones son ampliadas; de ellas destacan el que deben coadyuvar a la elaboración de los planes nacionales, de zona conurbada, estatales y municipales de desarrollo urbano y coordinar las acciones que en materia de desarrollo urbano canalice el gobierno federal a los estados y municipios.

En agosto de 1972 se inicia a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, junto con la Secretaría de la Presidencia de México, el Proyecto de Desarrollo Regional y Urbano en México; su propósito era "...estudiar el funcionamiento de la economía mexicana a escala espacial"(8). Este proyecto incorpora como parte esencial en su contenido a los "elementos de tipo físico en la investigación económica y social del territorio"(9).

Lo interesante e importante de este estudio es que se distinguen los conceptos con que iniciamos este capítulo: los de «organización espacial» y «ordenamiento territorial» pues se reconoce la relación existente entre la modalidad de desarrollo de la economía (nacional) y la forma como ella se organiza en el territorio; y no sólo eso sino que se "apoya en esa interpretación para ofrecer elementos que constituyan antecedentes para la política económica y social dirigida a solucionar problemas del territorio"(10).

En 1973 la Dirección de Inversión Pública de la Secretaría de la Presidencia realiza el programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), con el objetivo de promover el arraigo de la población rural en el campo y en las localidades pequeñas. Al programa pertenecía la Comisión Nacional de Zonas Áridas, creada en diciembre de 1970 para la promoción del desarrollo de zonas específicas. La Comisión Coordinadora para el Desarrollo integral del Istmo de Tehuantepec surgió con el mismo propósito que la anterior en 1972.

En junio de 1975 se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional en concordancia con las medidas que se venían tomando. La comisión adoptó una regionalización del país en nueve regiones, cada una formada por dos o más entidades estatales y para cada una de las

cuales debía elaborar un plan de desarrollo; su intención era "...darle dimensión espacial a los lineamientos sectoriales de programación como también coordinar las inversiones públicas federales entre si y compatibilizarlas con las estatales, para que las acciones de los coprodes fueran congruentes con las políticas generales de desarrollo regional y nacional." (Unikel, op. cit.).

En 1976 sin embargo, sustituyó a la anterior la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, prevista en el artículo 14 de la Ley General de los Asentamientos Humanos. Esta medida se debió a un cambio en el interés gubernamental de lo regional a lo urbano, cuyos motivos, se ha dicho, se deben a que la política regional nunca fue apoyada por los grupos de amplios intereses económicos(11). Una de las primeras medidas que se orientaron hacia éste cambio fue la promulgación en 1973 de la Ley General de Población, en cuyo contenido se refiere a la necesidad de una adecuación entre los programas de desarrollo económico y social y el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.

La Comisión Nacional de Desarrollo regional y Urbano tuvo por encargo, además de asumir lo que correspondió a la que sustituyó, la de "...coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y supervisar su ejecución por parte de las dependencias del gobierno federal; coordinar la permanente revisión, análisis y evaluación de dicho plan; fomentar la participación de otras entidades nacionales relacionadas con la actividad económica, la ciencia, la tecnología y otras, en la formulación y revisión del plan; proponer al ejecutivo federal la celebración de convenios con los estados y los municipios sobre acciones e inversiones en materia de desarrollo regional y urbano y auspiciar la realización de estudios sobre desarrollo urbano." (Ceceña, op. cit. 166). Para todo ello se constituyó el Centro de Documentación, Información y Estudios del Desarrollo Regional y Urbano en la Dirección de Desarrollo Regional y Urbano de la Secretaría de la Presidencia (hoy S.F.P.).

Ahora bien, la planeación urbana-regional hasta este periodo no prosperaba no sólo por las limitantes técnicas, financieras,

metodológicas, etc., sino en gran parte, debido a la inexistencia de un marco legislativo e institucional que permitiera llevar a cabo de manera sistemática tanto la elaboración como la ejecución y evaluación de los planes. Las condiciones necesarias se hicieron cuando se modificaron en febrero de 1976 los artículos 27, 73 y 115 constitucionales. Las modificaciones constituyeron en lo siguiente:

Art. 27. Con las modificaciones y adiciones a este artículo se otorga a la nación el derecho perenne de "imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, regulando en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación...Se introdujo el concepto de desarrollo armónico y equilibrado y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana, previéndose el dictado de medidas para ordenar los asentamientos humanos mediante provisiones, usos, reservas y destino de tierras, aguas y bosques, para planear y regular la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población."(citado por Rébora, 1976: 1393)

Art. 73. Las adiciones a este artículo hacen posible en lo sucesivo la "conurrencia de la federación, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia urbanística"(Idem). Lo que antes era competencia exclusiva de Estados y municipios posibilita ahora una integración en una visión de conjunto a nivel nacional. (Idem).

Art. 115. Aquí se le conceden al municipio capacidades para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con el art. 27. También se introduce el concepto de conurbación.

Otras medidas tendientes a lo mismo y ya mencionadas fueron las modificaciones a la Ley General de Bienes Nacionales y a la Ley de Obras Públicas. No obstante, su culminación fue la aparición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LAH) en mayo del mismo año.

### 1.3.1 Ley General de Asentamientos Humanos

Mucho se ha escrito sobre el debate que suscitó la ley, entre ello la vaguedad de sus disposiciones (véase López, 1976) y su relación con la organización de la Conferencia de Vancouver que sobre el tema organizara la ONU y que apresuró su aprobación. Como sea, la ley significa por fin la unificación de las acciones emprendidas en el

pasado en el ámbito urbano-regional -hasta entonces llevadas por caminos distintos- en un tratamiento conjunto dentro de un marco nacional y dentro de un proyecto definido: la ordenación territorial. Su contenido es el fundamento jurídico del contenido de los distintos planes que ahora rigen la política regional y urbana.

Las modificaciones hechas a los artículos constitucionales son ejercitadas en las disposiciones generales, que a la letra dicen:

- I. Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
- II. Fijar normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y
- III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Después, en su primer capítulo, se habla de la necesidad de descongestionar las grandes urbes y de fomentar ciudades medias; en el art. 4 se dice que la ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de los planes de desarrollo urbano en sus niveles nacional, estatal, municipal y de zonas conurbadas. En este capítulo se establecen además las competencias de todos los niveles de gobierno.

En su capítulo dos delimita competencias para los órganos federales, estatales y municipales y establece la concurrencia y coordinación de las autoridades en esos mismos niveles. Aquí, en su art. 14, se corresponsabiliza a la Sec. de la Presidencia la elaboración y revisión del PNDU, para lo cual se establece la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano ya aludida.

En el capítulo tres "de las conurbaciones", se expresa básicamente como atender a las conurbaciones por la federación. En el capítulo cuatro, "de las regulaciones de la propiedad privada en los centros de población", se hace la declaratoria de *provisiones, usos,*

*reservas y destinos*, para llevar a cabo la ordenación de los asentamientos humanos mediante la planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Varios son los elementos que destacan de la ley, el primero es que se propone como meta la búsqueda de un desarrollo equilibrado del país en materia de asentamientos humanos, reafirmando la necesidad de la descongestión de las grandes urbes, y para ellas, expresando la intención de regular el mercado de la tierra; según esto para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

De lo específicamente urbano hay un aspecto que constituye el pilar de la política urbana a nivel nacional, por que en función de ello se establecerían programas y se crearían instrumentos muy importantes en los futuros planes. Nos referimos a la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, con lo cual se piensa en la determinación de áreas necesarias para la expansión y crecimiento de los centros de población con el fin de ordenar y regular los asentamientos, en forma anticipada. En el art.37 se define a cada una de ellas.

*Provisiones:* áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

*Usos:* fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios.

*Reservas:* áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población.

*Destinos:* fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios.

Una vez que se establecen con este marco legislativo las facultades del estado para regular los asentamientos humanos, se inaugura el periodo de la política urbano-regional institucionalizada.

#### 1.4 Planificación Urbano-regional Institucionalizada. 1977-1988

En 1977 se inició la reforma administrativa (12) con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que permitió crear la S.A.H.O.P. (Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas). En una segunda etapa se integran y coordinan las entidades que forman el sector Asentamientos Humanos y en una tercera se instala la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. Así, al ponerse en marcha el Sistema Nacional de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (P. N.D.U.) 1978, representa el instrumento correspondiente al sector de ordenamiento territorial.

##### 1.4.1 P.N.D.U. 1978

Sus objetivos expresados, en función de un diagnóstico que pondera la concentración económico-demográfica en los núcleos urbanos y el acelerado crecimiento con que ello ocurre en contraposición a una dispersión de la población, se proponen el logro de la redistribución demográfica y económica en todo el territorio nacional hacia "zonas de mayor potencial"; al interior de los centros de población propiciar las condiciones favorables para que la población satisfaga sus necesidades de suelo, vivienda, servicios y equipamiento, y también se incorpora el parámetro ambiental.

En relación con lo anterior se establecen tres tipos de políticas. La primera de ellas, de ordenamiento del territorio, tiene la finalidad de reducir la tasa de crecimiento de la población, distribuir los servicios a la población rural, distribuir las actividades económicas en ciudades apropiadas (medias) y reducir la tasa de crecimiento de la Z.M.C.M. La idea consistía en tender a un sistema urbano nacional que tuviera su población, sus actividades y sus servicios mejor repartidos.

La política de desarrollo urbano de los centros de población alude al interior de cada ciudad, a las cuales, según sus características demográficas, de infraestructura, servicios y equipamiento, así como sus funciones, se les aplicaría cualesquiera de



las tres siguientes políticas: a) de impulso, b) de consolidación y c) de ordenamiento y regulación.

Por último, la política del sector asentamientos humanos a la cual en función de las anteriores, le "corresponde .. impulsar acciones relativas a: suelo urbano, reservas territoriales para los asentamientos humanos, vivienda, equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, ecología urbana, prevención y atención de emergencias urbanas y participación de la comunidad en el desarrollo urbano." (SAHOP, 1978: 29).

Entre las principales críticas que se realizaron al plan se encuentran las que se refieren al excesivo número de ciudades a las que se pretendía dar impulso, lo cual se oponía al imperativo de concentrar la acción gubernamental en el ordenamiento territorial; a que prácticamente se omite alusión alguna al desarrollo rural pese a su gran peso como factor del desarrollo urbano-regional; y en términos más generales a que sus planteamientos no eran lo suficientemente rigurosos y de los cuales pudieran extraerse lineamientos concretos de acción para las diferentes entidades públicas involucradas o para hacerlos obligatorios. (véase Rébora, 1978)

En cuanto a medidas de política económica, la SAHOP no fue dotada con recursos propios que le permitieran ejecutar sus planes sino que dependía completamente en este aspecto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con respecto a las acciones concretas de planeación que se realizaron, si bien correspondían a los planes sectoriales del sistema nacional de planeación que se conformaba, éstas respondían más a una coyuntura económica que vivía el país producto de la importancia que adquirió la actividad industrial en base a la explotación del petróleo; la política de ordenamiento recién puesta en marcha sólo justificaba la elección de los lugares.

El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, emitido en 1979, fue el más importante por sus implicaciones territoriales y económicas. En él se consideran tres zonas distintas para su atención, una es la de

estímulos preferenciales, otra la de prioridades estatales y la última de ordenamiento y regulación. La primera de ellas, en concordancia con el propósito del PNDU de contrarrestar la concentración demográfica y económica desalentando la migración hacia las zonas saturadas e inducir la reubicación de la población y de los servicios hacia zonas más apropiadas -especialmente las costas- utilizando un sistema de ciudades intermedias a las que se dotaría, de manera preferente, de infraestructura social y servicios, estaba dirigida al impulso de las fronteras y las costas. Inclusive se elaboró el Programa de Puertos Industriales, que eran: Coatzacoalcos, Lázaro Cárdenas, Salina Cruz y Tampico, de cuya muestra de carencia de planeación están los resultados que en materia de vivienda, de deterioro ambiental y de desorden urbano, hoy conocemos (en Coatzacoalcos y L. Cárdenas principalmente) (13).

La zona de prioridades estatales sería determinada por cada entidad y la de ordenamiento y regulación sería la Ciudad de México.

En lo que compete a la política intraurbana se definieron 3 áreas que por su crecimiento debían recibir atención especial; tales eran la ZMCM, Guadalajara y Monterrey (14). Para la ZMCM se establece una política de control de su crecimiento, y entre las medidas que para ello se tomaron estaba la del cobro del costo real de los servicios en la ciudad y el control del establecimiento de la industria. Contrariamente a lo que se pensaba semejantes medidas sólo ocasionaron lo contrario: el crecimiento de la ciudad hacia la periferia (véase Lemus, 1982).

Al iniciar el nuevo sexenio (1983-1988) se consolida el sistema nacional de planeación (ahora denominada "planeación democrática"), para ello se reformaron el art. 25 constitucional, se adicionaron las fracciones XIX y XX al art. 27 y se modificó también el art. 28. Según esto para precisar la participación y ámbitos de competencia de los sectores público, social y privado en el proceso de desarrollo.

En 1983 se expide la nueva Ley de Planeación que regiría las actividades de la administración pública federal, con la cual se da

continuidad a la política de ordenamiento territorial. En este mismo año se emite el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en cuyo capítulo 9 se incluye la política urbana como uno de los sectores principales de la planeación (15).

Un año después se emite el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (PRONADUVI) elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUE), que se creó en sustitución de la SAHOP. En febrero del mismo año se habían hecho las modificaciones pertinentes a la LAH.

El PRONADUVI se constituyó en el nuevo instrumento rector de la problemática urbano-regional pero diversos programas nacionales incluían también la variable espacial, por ejemplo: Programa de Desarrollo de la ZMCM y la Región Centro, Programa Nacional de Ecología, Programa Regional del Mar de Cortés, Programa Regional del Sureste, Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, y Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico.

#### **1.4.2 El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 (PRONADUVI)**

Al igual que lo hiciera el PNDU en su momento, sus objetivos principales son el logro de un desarrollo urbano más equilibrado y ordenado de los centros de población, el fortalecimiento de los tres niveles de gobierno en la materia, la participación de los sectores público, social y privado, participar en la regularización de los mercados inmobiliarios y de la tierra para vivienda a fin de controlarlos y evitar la especulación, etc. Por otra parte se sigue considerando la concentración económica y demográfica de la cd. de México como uno de los más grandes problemas nacionales, y se vuelve a proponer la descentralización como un imperativo.

El PRONADUVI está integrado por 9 capítulos en los que, en cada uno, se exponen de manera separada lo relativo a la política urbana y lo relativo a la vivienda. Anteriormente, aunque no se le había

ignorado, si se había omitido la estrecha relación que existe entre suelo y vivienda. Tan es así que apenas en este periodo se habla de la inexistencia de una política de vivienda (véase PND, 1983: 254) (16) con anterioridad e incluso se atribuye a "factores estructurales" como la inequitativa distribución del ingreso y una desmedida especulación inmobiliaria, la causa de este particular problema. Aunque esto último, a su vez, no es explicado y es en función de ello que más adelante se emiten las políticas y estrategias a seguir.

De acuerdo con la problemática territorial, de suelo y vivienda diagnosticada en el primer capítulo, en el correspondiente al de la estrategia se establecen dos instrumentos que definirán las líneas de acción, estos son el Sistema Urbano Nacional y el Sistema Nacional de Vivienda. La primera línea de acción (de ordenamiento territorial) se refiere al patrón territorial centralizado; la segunda, relativa al ordenamiento de los centros de población, se refiere a acciones sectoriales e intersectoriales al interior de ellos mismos.

La política de ordenamiento territorial considera un sistema urbano nacional compuesto por 168 centros de población agrupados de acuerdo a: 1) su rango y tamaño de población, 2) a las políticas aplicables de descentralización, prestación de servicios y atención a zonas críticas. Las ciudades se clasifican en *i.* grandes, con más de un millón de habitantes como México, Guadalajara y Monterrey; la primera de ellas deberá controlar su crecimiento y las otras dos ordenarlo y regularlo. *ii.* Medias, con una población de entre 100 000 a 1 000 000; éstas son 59. *iii.* De apoyo, con menos de 100 000 habitantes. (SPP, 1985)

Para promover la descentralización se postulan tres orientaciones de política: control de la ZMCM, consolidación de Guadalajara, Monterrey y Puebla e impulso a ciudades medias. De las últimas 22 se proponen como de impulso industrial (seleccionadas según su "ventajosa ubicación geográfica", su infraestructura adecuada y su poder de atracción) y el resto como de apoyo agropecuario a la descentralización industrial y de apoyo a las actividades turísticas (Idem. pag. 130-36). Precisamente una de las críticas hechas a la

política de descentralización es la gran cantidad de ciudades elegidas para ello (ver Garza, 1986).

La segunda línea de acción de los centros de población en materia de suelo urbano instituye el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda. La importancia que adquieren las reservas territoriales es que representan en el papel una acción de carácter preventivo que implica el control del mercado de la tierra y la regulación del crecimiento de los centros de población. De su funcionamiento, como veremos después, depende mucho el cumplimiento de los objetivos de desarrollo urbano.

Expuestos los objetivos y los lineamientos estratégicos principales expresados en el programa, destaca la importancia que la ZMCM tiene, y que se le debe dar, para que sea posible el logro de los objetivos de un desarrollo urbano más equilibrado. La ZMCM en 1980 concentraba el 20% de la población nacional, tenía el 40% de los establecimientos de la industria de la transformación y el 32% de los empleados públicos federales, además de concentrar también un elevado porcentaje de la inversión pública federal (Gaceta de gobierno del Estado de México 8-IV-1986).

La ZMCM es actualmente parte de tres planes y programas, uno de ellos a nivel intraurbano, el Programa de Desarrollo de la ZMCM y de la Región Centro y dos a nivel intraurbanos: el Programa Director del D.F. y el Plan Urbano del Estado de México.

En cuanto a los avances y deficiencias de la planificación urbano-regional en este último periodo cabe destacar, dentro del primer grupo, la posición de la política de ordenamiento territorial en una jerarquía institucional en la cual la política del sector asentamientos humanos es coordinada por un plan nacional de desarrollo y su aplicación es llevada a cabo por distintas entidades a distintos niveles de gobierno y a distintos niveles espaciales. En cuanto a las deficiencias por su parte, éstas son consideradas en un mayor número que los avances. Una primera se refiere al contenido de los diversos planes y programas del sector, de los que se dice que carecen del

conocimiento científico de los determinantes de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas en el país y de la viabilidad de modificarlos. "Hasta hoy, la planeación urbano-regional en México se encuentra en una etapa donde el diagnóstico es razonablemente satisfactorio, pero el análisis científico de los procesos y las propuestas de acción requieren de considerables avances" (Garza, op. cit: 1986). La dimensión espacial sigue siendo una variable aislada.

Un segundo grupo de críticas -derivadas de las primeras- se refieren a la estrategia errada que se ha seguido para los propósitos de ordenamiento territorial y ordenamiento de los centros de población. En primer término se hace alusión a la imposibilidad de cumplir las políticas de reducción del gasto federal para la ZMCM y el cobro de los costos reales de bienes y servicios, etc., (para desalentar el crecimiento), a causa de la crisis económica. En segundo término se objeta el que se piense que solamente con la constitución de reservas territoriales se creen las condiciones necesarias para el control del mercado de la tierra (véase Garza, Idem.)

En fin, hay que tener presente que los resultados obtenidos hasta el momento son producto de una corta experiencia y, desde luego, que se han visto influenciados por la crisis económica que acompaña a la planeación urbana desde 1982. En ese año se registró una inflación del 100%, existía una alta tasa de desempleo, se carecía de reservas internacionales y se habían suspendido los pagos de la deuda; la producción agrícola y manufacturera estaban contraídas, existía un grave déficit público, desigualdad social y un crecimiento demográfico acelerado. La mayoría de esos problemas persisten y son el marco en el cual la política urbana del país se desenvuelve. ¿Cómo se ha conjugado todo ello en el caso de la ZMCM? y ¿cómo a su vez ha sido elaborada y aplicada la política urbana en la ZMCM? son cuestiones que se tratan en los capítulos siguientes.

NOTAS CAPITULO 1

1. Respecto al punto "c", Aspurya y Gabaldón (1982: 17) destacan como elementos para orientar y concretar la ordenación del territorio...: 1) la ley, 2) el plan y 3) la organización institucional.

2. Para este apartado y el de "Políticas de desarrollo Urbano", nos basamos en los trabajos de Garza (1983) y Cuenya (1979).

3. En esta coyuntura, con capitales reunidos de recursos públicos, banca privada y créditos internacionales otorgados por el BID y AID, se crean los fideicomisos FOVI y FOGA con los que se pone en marcha un programa financiero de vivienda para la Cd. de México, mismo que excluye al 80% de la población (véase Castells, 1981).

4. Puede revisarse el libro de Scott Ian (1982), Urban and Spatial Development in Mexico City. A World Bank Publication, The John Hopkins University Press. Baltimore and London. pag. 125

5. Cita de Cuenya (op. cit. p 52) a Unikel(1976): Ensayo sobre la Política de Desarrollo Regional en México. Planificación, No. 18, abril.

Véase también Castells(1981) ó Aguilar (op. cit.) cap.5 donde desarrolla diversas hipótesis acerca de la reforma urbana del sexenio 70-76.

6. De 1971 a 1973 se crearon los coprodes de los estados de Yucatán, Oaxaca y Chiapas con el objeto de impulsar el desarrollo de los estados particularmente marginados.

7. En enero de 1975 dejan de ser entidades autónomas y coordinan sus actividades con las de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional creada en esa ocasión.

8. Citado por Pedrao (1976).

9. Idem.

10. Idem.

11. Véase Aguilar (op. cit. ) cap.5

12. Una de las consecuencias de la Reforma Administrativa, de carácter marcadamente sectorial, fue el desmantelamiento de mecanismos institucionales regionales anteriores, p.e. las comisiones del Istmo de Tehuantepec, del balsas y de la Península de baja California. (Rébora, 1978: 1183)

13. Véase por ejemplo: Toledo. (1982), Petroleo y Ecodesarrollo en el Sureste de México. Centro de ecodesarrollo, México; Moncada, M.(1986),

"Coatzacoalcos, El Costo del Desarrollo" en Instituto de Geografía, México.

14. La ZMCM en 1978 concentraba el 20% de la población nacional con 13.2 millones de habitantes, Guadalajara y Monterrey le seguían con 2.2 y 1.9 millones respectivamente haciendo un total de 17.3 millones de habitantes. En contrapartida, habían más de 95 000 localidades de 2500 habitantes que representaban un 37.7 5 de la población nacional (Lemus, 1982).

15. Sin embargo, lo espacial es considerado sólo marginalmente, véase Garza (1986).

16. es apenas en febrero de 1984 que se emite la Ley Federal de Vivienda. Diario Oficial 7-II-84.



## Capítulo 2

### EL CRECIMIENTO DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO

#### 2.1 Aspectos Generales.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México es desde este decenio (1980-1990) la segunda ciudad más poblada del mundo y la primera de México. En el cuadro 1 se aprecia la gran diferencia que hay entre ella y la Zona Metropolitana de Guadalajara, segunda en tamaño en el país, y al cual tiene una población aproximadamente 5 veces menor.

Cuadro 2.1

#### POBLACION DE LAS 5 MAS GRANDES ZONAS METROPOLITANAS DEL PAIS 1960-1980

Zona Metropolitana	Pob.1960	Pob.1970	Pob.1980
ZMCM	5.409,119	8.904,068	13.878,912*
ZM Guadalajara	876,119	1.492,068	2.264,602
ZM Monterrey	719,648	1.248,214	2.001,502
ZM Puebla	452,633	731,647	1.136,875
Reg.urb.del Bajío	811,223	1.174,065	1.701,616

Fuente: Negrete Salas y Salazar S. (1986:120-21). Consideran para los años de 1960 y 1970, 21 municipios conurbados para la ZMCM

\* Atlas de la Ciudad de México (1987). Aquí son 17 los considerados como municipios conurbados

Este hecho le ha llevado a significar un elemento destacado de la política de ordenamiento territorial del país y sobre todo, un problema real a resolver debido a lo singular de sus características. De acuerdo a los planes del sector urbano, la expansión física de la ciudad, así como la concentración demográfica y económica en ella, son los principales problemas a resolver como parte de las medidas tendientes a disminuir las desigualdades regionales al interior del territorio nacional. La ZMCM, que se extiende sobre el 1% del territorio nacional, concentraba en 1980 el 20% de la población total del país, el 37% del PIB no agrícola, el 50% de la producción industrial nacional, el 45% de la mano de obra en el mismo sector y el 30% de sus establecimientos (P.N.D., 1983:410).

Ahora bien, lo anterior es solo una de las dimensiones del problema aunque no por ello menos importante; la otra, tal vez más dramática, es lo que sucede al interior de la propia área metropolitana y que no tiene comparación con lo que sucede en cualquier otra ciudad de la República.

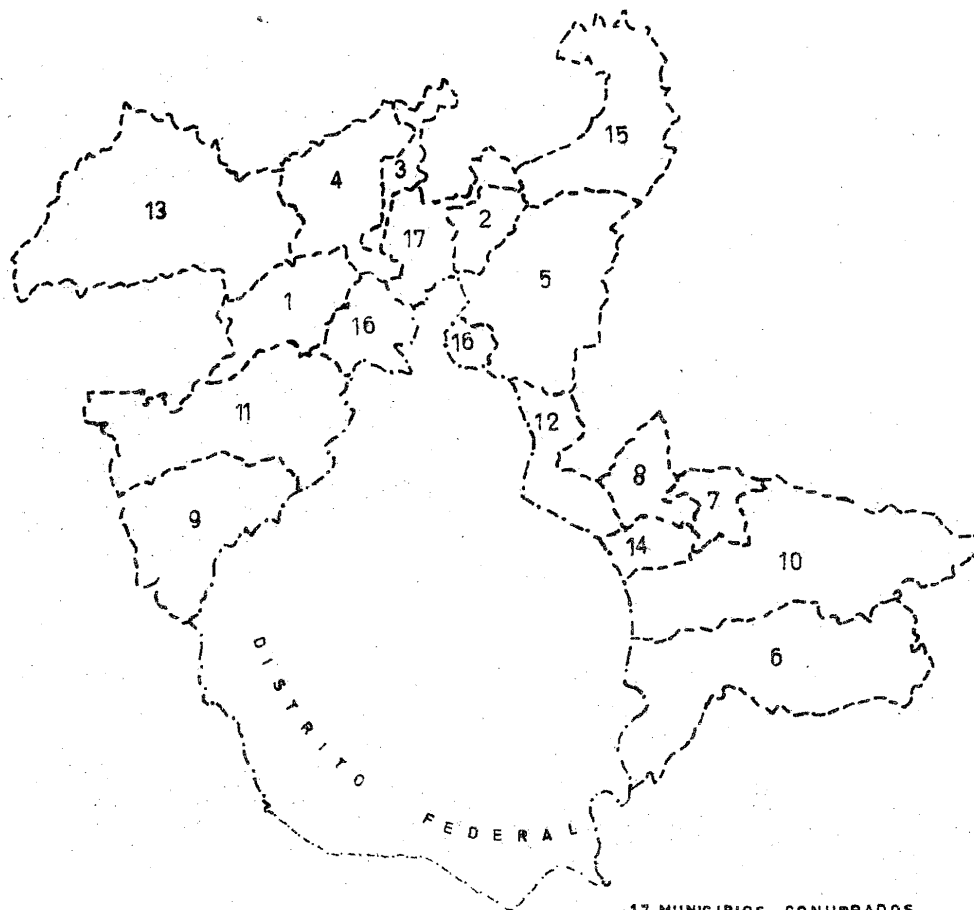
Ubicada entre el D.F. y el Estado de México, la ZMCM, según estimaciones oficiales, contaba con 18 millones de habitantes en 1985, de los cuales aproximadamente 10.6 millones se ubicaban en los municipios conurbados del Estado de México y el resto en el D.F.. Su crecimiento, tanto demográfico como territorial, se ha venido presentando con mayor intensidad en aquellos municipios, a los que anualmente se incorporan un número aproximado de 600,000 personas - población equivalente a la del Estado de Querétaro-, lo que significa una tasa de crecimiento anual estimada en 6.2%; de las más altas del país (SPP/FCE, 1985:126). A su vez, en esos municipios (1), que actualmente son 17, se concentra alrededor del 70% de los habitantes del Estado de México.

Esta situación general se manifiesta en diversos y enormes problemas entre los que destacan: el déficit de vivienda anual - aproximadamente de 100,000 viviendas (2)-; el desempleo; la carencia de equipamiento y servicios; el deterioro ambiental (el crecimiento se ha dado sobre las laderas de las montañas y áreas de alta (algunas) productividad agrícola); el déficit de agua; la falta de transporte y, desde luego, la incorporación constante de suelo, sobre todo en forma "ilegal", al proceso de crecimiento de la llamada "mancha urbana". Todo lo cual se puede resumir en una frase: existe una no correspondencia entre el crecimiento demográfico de la ciudad y el desarrollo económico de la misma.

En efecto, a pesar de que la ZMCM ha sido una aglomeración humana y económica desde los años 50s, la preocupación del gobierno hacia ella aparece apenas en los años 70s. No debe olvidarse que entre los objetivos principales de las políticas regionales de la época se encontraba la desconcentración de la ZMCM. Si durante todo ese tiempo (1950-1970), a pesar de su tamaño y su crecimiento no se tomaron medidas concretas para enfrentar sus problemas, sólo se puede dar a una explicación: el tamaño de la ZMCM se convierte en problema una vez

MAPA 1

ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.



17 MUNICIPIOS CONURBADOS

- |                    |                    |
|--------------------|--------------------|
| 1. ATIZAPAN DE Z.  | 10. IXTAPALUCA     |
| 2. COACALCO        | 11. NAUCALPAN      |
| 3. CUAUTITLAN      | 12. NEZAHUALCOYOTL |
| 4. CUAUTITLAN IZC. | 13. NICOLÁS ROMERO |
| 5. ECATEPEC        | 14. LA PAZ         |
| 6. CHALCO          | 15. TECAMAC        |
| 7. CHICOLAPAN      | 16. TLALNEPANTLA   |
| 8. CHIMALHUACÁN    | 17. TULTITLAN      |
| 9. HUIXQUILUCAN    |                    |

que su crecimiento deja de responder a la realidad económica nacional; en otras palabras esto es que hasta los 60s inclusive, existe una correspondencia entre desarrollo económico y urbanización, un desarrollo basado en el proceso de industrialización que justifica el crecimiento demográfico (y sus acompañantes) de la ciudad.

Después de esto, cuando el modelo de desarrollo ha dejado de satisfacer las demandas sociales, salen a flote las consecuencias. Algunas de ellas son la desarticulación de los espacios rurales hasta entonces desatendidos y la inercia de las migraciones hacia las ciudades; lo que va reafirmando un esquema urbano nacional "desintegrado", producto de las libres decisiones de localización de inversión de capital, en donde la región central de la República confirma su jerarquía histórica.

De esta manera, el proceso de crecimiento de la ZMCM sólo ha de entenderse a la luz de las determinaciones económicas que enmarcaron y aún lo hacen, su evolución.

En este capítulo nos hemos propuesto, precisamente, desarrollar en términos globales los vínculos existentes entre el desarrollo económico a nivel general de la nación y de la ciudad, y la evolución del crecimiento demográfico en los mismos niveles; lo cual nos lleva a hacer una interpretación del proceso de urbanización del país. Para esta primera parte se desarrollan dos incisos, el primero es la delimitación del significado del término urbanización y el segundo la ubicación del inicio del proceso de urbanización en México reconociendo las formas que el mismo asume según sus causas. Posteriormente, en el perímetro exclusivo de la ZMCM, se destacarán 3 aspectos considerados esenciales en nuestra forma de concebir el problema urbano y en consecuencia para el posterior análisis (capítulo 3) de su gestión mediante la política urbana. Esos aspectos son: a) evolución del crecimiento territorial y demográfico de la ZMCM; b) crecimiento por tipo de tenencia y los mecanismos de acceso al suelo y c) las colonias populares y la irregularidad de la tenencia; por último, se expondrán las tendencias de crecimiento y de los problemas urbanos en la ciudad.

el sector no agrícola lo demandaba, mientras que la fecundidad urbana disminuía. En los segundos, la fecundidad aumentó y las migraciones sucedían sin moderación mientras que su industrialización adquiría rasgos de dependencia (Castells, 1973).

Es bastante conocido que la industrialización tuvo sus orígenes en la Inglaterra del S XVIII y XIX y que ésta se extendió a los países continentales europeos, ocasionando un crecimiento físico y demográfico de sus ciudades. Se sabe también que en México la industrialización emerge en el decenio de los 40s en este siglo con una tardanza considerable respecto a su lugar de origen, pero con consecuencias inmediatas muy parecidas en su materialización: el crecimiento físico y demográfico de las ciudades industrializadas. Sin embargo, como se afirma antes, la industrialización en primer lugar está inmersa en todo momento dentro de las cambiantes relaciones económicas mundiales que, aunque en un primer momento le fueron favorables, posteriormente se le han presentado en términos de desigualdad y restricciones que han condicionado su evolución y le han conducido por caminos desfavorables. No menos relevancia le atañen a las medidas de política económica interna a las que, en última instancia, les corresponden las características que asume el proceso.

Al conocer esto último, se entiende como es que la urbanización en México en sus periodos más recientes ocurre en términos de una carencia de correspondencia entre los procesos que la generan y los procesos que de ella se desprenden. Sobre todo que deja de ser corolario directo y único de la industrialización. Es por tanto en términos de un proceso de desarrollo económico dependiente y desarticulado intersectorialmente, que se explica un crecimiento físico y demográfico de la ZMCM carente de correspondencia con el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales y la distribución territorial de las mismas.

### **2.1.3 La Urbanización en México**

Ciertamente es a partir de los años cuarenta que se inicia en México un notorio crecimiento de la población asentada en ciudades, siendo la de México la principal receptora. Pero de como inicia y como se desarrolla la urbanización en México es indispensable hacer ciertas

precisiones: en el país, las causas de la urbanización son dos, ambas de índole económica.

Castells (1981:115) las denomina causas parciales y causas completas. Como causas parciales están: 1) la industrialización, 2) la expansión de los servicios necesarios al Estado y las empresas. Como causas completas habla del éxodo rural (a causa de la ruina del artesanado y del comercio), un proceso que se da a consecuencia del deterioro del nivel de vida en éstas áreas desatendidas. Los dos tipos de causas se constituyen en cada caso, en factores de atracción y factores de rechazo de la población, vista ésta como fuerza de trabajo. Aunque en la actualidad las fuerzas de rechazo predominan sobre las de atracción.

#### 2.1.3.1 Causas Parciales de la urbanización en México

La industrialización y la expansión de los servicios necesarios al Estado y a las empresas. A estas las identificamos también como primeras causas ya que son las que impulsan el proceso de crecimiento demográfico. (Pero cuáles son las causas de la industrialización y qué características adquiere?).

Entre las causas principales de la industrialización se encuentran el proceso de sustitución de importaciones catalizado por la Segunda Guerra Mundial, el dinamismo previo que a fines de los años 30s presentaba el sector manufacturero y la mayor participación del Estado que, con medidas proteccionistas para el sector industrial nacional, asumió una actitud paternalista cuyo propósito era la industrialización a ultranza. Esta visión le confirió al proceso de industrialización ciertas características que tienen como resultado posterior la crisis de 1976-77. Las más destacadas son (3):

1. fue una industrialización basada en una política que privilegió la rama manufacturera de la industria; misma que estuvo en posibilidad de generar superávit a causa de las grandes obras de infraestructura llevadas a cabo por el Estado en los años cuarenta y cincuenta. Todos esos "gastos no iban acompañados de una política de ingresos capaz de financiarlos, sin embargo, hasta la primera parte de los sesenta, el déficit público ...no adquiría magnitudes relevantes respecto al PIB debido al crecimiento fiscal derivado de la propia dinámica de la

economía (Huerta,1986:22). Razón para no atender en forma sistemática, entre otros, los problemas de concentración territorial.

ii. Se basó en una política de precios de garantía (bajos) de los productos agrícolas para configurar bajos costos de materias primas y fuerza de trabajo...y en una política salarial restrictiva que va de 1938 a mediados de los 50s. Todo lo cual significó rentabilidad.

De 1960 a 1970 el acceso al avance tecnológico de los países desarrollados favoreció una diversificación de la producción que mantiene la dinámica manufacturera, más que la sustitución de importaciones. Ello fue acompañado por la "ampliación de la fronteras agrícola y altos niveles de explotación de los campesinos, lo cual permitía abastecer al mercado interno a bajos costos y además generaba superávit comercial externo, lo cual contribuía a financiar los requerimientos de importaciones del sector industrial"(Idem.).

La industrialización a ultranza comandada por el sector privado llevó entre otras cosas a:

- .-desintegración intra e intersectorial de la estructura productiva.
- .-elevados grados de vinculación tecnológica y comercial con el exterior.
- .-no considerar los niveles de generación de empleo y a pensar en la satisfacción de las necesidades mínimas de vida de la mayoría de la población.

Fue un verdadero crecimiento sin desarrollo que en los 70s condujo a proponer la tesis del "desarrollo compartido".

Huerta resume las características del proceso de industrialización de la siguiente manera:

...".El proceso de industrialización en México está asociado a crecientes niveles de penetración de capital trasnacional, lo cual ocurre paralelamente al impulso que se da al desarrollo industrial internamente. Además de la política industrial antes señalada destaca el estímulo a la inversión extranjera directa ante la necesidad imperiosa de los distintos gobiernos para industrializar el país, *sin que ello fuera acompañado de una delimitación clara de la expansión y ubicación de tales empresas.*(...)se predispuso a la economía nacional a una creciente articulación con los países capitalistas

desarrollados(...) en la esfera productiva, comercial y financiera, modificando radicalmente las condiciones económicas, políticas y sociales internamente. *Tal articulación económica con el exterior nulificó en consecuencia cualquier desarrollo encaminado a una mayor integración nacional y a una mejor utilización de recursos productivos y humanos internos."*

Esta industrialización así llevada a cabo, produjo una articulación económica dependiente del exterior como carente de correspondencia con el desarrollo de los demás sectores y equitatividad en el beneficio social. Por lo tanto, aunque en su inicio se expresó territorialmente en un lógico crecimiento de las ciudades y regiones ligadas al proceso, en los años siguientes dejaría de ser la causa principal de la concentración demográfica. Ya que al tiempo que avanzaba la industrialización las causas que hemos llamado completas (las que se manifiestan en mayor grado actualmente), van adquiriendo mayores magnitudes y se convierten en la forma principal de expresión de la crisis económica que se presenta a mediados de los años setenta y después en los ochenta.

#### 2.1.3.2 Causas Completas de la urbanización en México

Aunque expuestas ambas causas en forma separada, ellas no ocurrieron, como se acaba de señalar, con diferencia de tiempo sino que son contemporáneas. Se puede decir que surgen al mismo tiempo ya que el mismo grupo gobernante que -en este caso- privilegió una política industrial, fue el que subordinó la política agraria a los intereses urbano-industriales.

En el origen del éxodo rural se encuentra el deterioro del nivel de vida de la población del campo, convirtiéndose esta situación en el principal factor de rechazo de población del campo a la ciudad. La magnitud de las migraciones, aunado a un crecimiento natural de la población también grande, rebasaron con mucho la capacidad de absorción de las ciudades -principalmente la de México-, que aún con la implantación industrial como principal elemento de atracción de la fuerza laboral, las características que el proceso asumió impidieron un crecimiento consecuente con éste. Paradójicamente, la ciudad ha venido significando una contrastable "mejoría" en el nivel de vida de la población inmigrada; por supuesto, a costa de un deterioro general.



Consideramos que con el inicio de la Reforma Agraria -una política asumida por el estado cuando se ha consolidado el grupo gobernante- se sientan las bases para el deterioro del nivel de vida de la población rural y la desarticulación de éstos espacios. La estrategia de desarrollo de dicho grupo consistió en subordinar la política agraria a la industrialización, ya que los grupos latifundistas representantes de los intereses agrarios habían sido derrotados durante la revolución (véase Labastida, 1982:113). El papel de los grupos gobernantes y de la reforma agraria fue decisivo en el proceso de desarrollo económico del país, lo cual no podía dejar de manifestarse territorialmente

La Reforma Agraria, antes que una orientación económica tuvo un propósito político: el de reafirmar la hegemonía del grupo gobernante sobre la sociedad rural que entonces reclamaba su derecho a tierra y que había obtenido a un alto precio. La Reforma Agraria sin embargo, tiene importantes repercusiones en el sistema productivo por las características que adquiere su aplicación desigual. Principalmente que fomenta la aparición de "polos de desarrollo" rural orientados al abastecimiento de los mercados urbanos sobre todo extranjeros. La desigualdad que ocasiona ello en el campo es enormemente contrastante y poco a poco va conformándose una organización territorial completamente desarticulada, a semejanza de lo sectorial en lo económico.

Para el año de 1970, de los 140 millones de hectáreas censadas, 69.7 millones correspondían a ejidos y comunidades y el resto eran propiedad privada. De estas últimas el 80% de los propietarios poseía menos del 5% de la superficie total mientras que el 1.1% de los propietarios poseía cerca del 60% de la superficie. En cuanto a la superficie de labor el 80% de los predios privados tenía el 16% de aquella y el 2% de los predios disponía del 40% de la superficie (Tello, 1979:25). Semejante era lo que sucedía con el capital.

Mientras el ejido se había venido pulverizando debido a la presión demográfica, el sector moderno de la agricultura proporcionaba la mayor parte de la producción agrícola, v.gr., los distritos de riego que ocupaban sólo el 15% de las tierras, contribuían con más del 40% del producto agrícola total en 1960. En el mismo año el 50% de los

productores generaban el 49% del producto agrícola nacional, mientras que el 0.5% de los predios produce el 32% del mismo. El 1.4% de los propietarios tenía el 36% de las tierras cultivables y el 50% trabajaban sólo el 12% de las tierras cultivables. El 90% de todas las propiedades se pueden clasificar como minifundios.

Hasta los 60s la combinación de alta producción en la agricultura y la rentabilidad industrial, mantuvieron una economía estable, pero cuando la producción agrícola dejó de satisfacer al mercado interno en los 70s y sobre todo de financiar el déficit comercial externo y ante un aumento incesante de la población, se manifestó bruscamente la descomposición de las estructuras agrarias que desde tiempo atrás venía alimentando los flujos migratorios.

La situación del campo principalmente, origina las migraciones cuya tendencia se dirige sobre todo hacia dos zonas del país, la primera hacia el centro donde destacan las ciudades de México y Guadalajara como receptoras (ver cuadro 2.2) y la segunda hacia el noroeste y norte, principalmente en Monterrey pero también en las ciudades fronterizas de Mexicali, Tijuana y Cd. Juárez -ésto en el periodo 40-60-. En ambos casos los factores de rechazo son el predominio de la agricultura tradicional en el centro, sur y sureste de México. Mientras que los de atracción en el primer caso son la implantación de industria que en esos años ocurría en las ciudades y en el segundo la combinación de la agricultura capitalizada del noroeste (junto con la movilidad de este tipo de población), la cercanía con Estados Unidos como fuente de trabajo y más recientemente -extendido a toda la frontera- la implantación de industria maquiladora.

Cuadro 2.2

CIUDADES CON MAYOR CRECIMIENTO COMO PRODUCTO DE LA MIGRACION  
1940-1960

CIUDAD	No. DE MIGRANTES	% DEL TOTAL DEL CREC. MI- GRATORIO	
		1940-1950	1950-1960
México	847.197	49.12	México 739.059 41.97
Guadalajara	97.646	5.66	Guadalajara 227.906 12.94
Monterrey	97.041	5.63	Monterrey 172.293 9.78
Puebla	66.445	3.85	Cd. Juarez 85.155 4.84
Cd. Juarez	57.549	3.34	Mexicali 60.779 3.45
Mexicali	35.086	2.03	Tijuana 50.660 2.88
Tijuana	34.086	2.00	León 37.322 2.12
Torreón	31.107	1.80	Chihuahua 34.366 1.95
S.L.P	27.950	1.63	Veracruz 26.557 1.51
Mérida	23.095	1.34	Hermosillo 25.408 1.44
TOTAL CDS.	1,317.688	76.40	TOTAL CDS. 1,459.499 82.88
TOTAL PAIS	1,724.770	100.00	TOTAL PAIS 1,760.943 100.00

Fuente: Scott Ian (1982:28)

Las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey recibieron en los decenios de 1940 a 1960, juntas, aproximadamente el 60% del flujo migratorio total; pero la Ciudad de México sólo, recibió en las dos fechas más del 40%. En los años que van de 1940 a 1970, muy importantes fueron en la atracción de la población y la dinámica del crecimiento de las ciudades, las políticas de industrialización implementadas por el Estado; mismas que tuvieron como características principales la omisión de criterios de ubicación territorial y de una mejor distribución del ingreso.

La ZMCM se vió favorecida por los programas de inversión federal en todos los sectores económicos haciendo de ella el lugar más propicio para las inversiones de capital privado constituyéndose así en el principal polo de atracción, aún cuando las expectativas de mejora de la población migrante no eran satisfechas.

Cabe aclarar que aunque la migración ha sido fuente importante del crecimiento, las altas tasas de natalidad también lo son en la explicación de la urbanización del país. El primer periodo de rápida urbanización 1940-1950, predominó la migración rural; entre 1950 y los años 60s, aunque la migración en números absolutos tuvo menor

participación en el crecimiento de las ciudades que el crecimiento natural, ésta se concentró en pocas ciudades haciendo que su importancia en el crecimiento de las tres grandes ciudades no decayera.

La ciudad de México es en el presente todavía una de las zonas de fuerte atracción, aun cuando ha habido importantes cambios en su estructura ocupacional como en el resto del país. Si a pesar de ello la migración a las ciudades continúa, queda claro que esta obedece no sólo a diferencias en los niveles de vida, de oportunidades de trabajo, o de la distancia entre el campo y las ciudades sino a la descomposición de las estructuras agrarias y de los sectores productivos marginales.

Veremos enseguida las características que todo ello ha conferido al crecimiento de la ciudad de México.

## 2.2 Proceso de Expansión Física y Crecimiento Demográfico

En términos generales pueden establecerse dos grandes límites temporales al dinamismo con que la ciudad de México fue creciendo, el primero de 1900 a 1940 y el segundo de 1940 hasta la actualidad. Sin embargo, Unikel (1978:136), de acuerdo a la dinámica que presentaron los municipios y delegaciones que conforman la zona metropolitana, reconoce tres periodos: hasta 1930, 1930-1950 y de 1950 hasta la actualidad (entonces 1980).

El primer periodo se caracterizó por ser de un crecimiento lento. El área urbana estaba integrada por los 12 cuarteles que componían las cuatro delegaciones centrales actuales: Cuauhtémoc, V.Carranza, B.Juarez y Miguel Hidalgo, conocido entonces (y hasta 1970) como Ciudad de México. Hasta 1930 los cuarteles venían creciendo con una tasa anual promedio de 3.3%, en comparación con el 2.6% del D.F. y en ellos se concentraba el 98% de la población del área urbana (Idem.)

El segundo periodo es considerado de esta duración por que, al inicio, tanto el D.F. como la Ciudad de México y lo que era el Área Urbana de la Ciudad de México (AUCM) tuvieron tasas de crecimiento superiores a la de la etapa anterior, y al final por que hasta 1950 el crecimiento se había dado en su casi totalidad sobre territorio del D.F. Sólo el municipio de Naucalpan en el Estado de México se había

incorporado al área urbana. En 1940 la ZMCM contaba con 1.670,314 habitantes y seguía circunscribiéndose a la "Ciudad de México" pero delegaciones como Azcapotzalco, Coyoacán, G.A.Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Alvaro Obregón (las adyacentes a la "Ciudad de México") habían incrementado su participación.

A lo largo del decenio, aunque la "Ciudad de México" tuvo una tasa de crecimiento superior a la del anterior (4.27 en 40-50 y 3.39 en 30-40), las delegaciones mencionadas más el municipio de Naucalpan pasaron de crecer 5.41 a 10.31 promedio anual en el mismo intervalo. La causa principal de ello fue un desplazamiento de los comercios y los servicios del centro de la ciudad hacia aquellas delegaciones acompañado por mejoras en el sistema vial, pero lo más importante fue la expansión de asentamientos de bajos ingresos a causa de la localización de industria en el norte que demandó fuerza laboral y produjo migraciones sobre todo a las delegaciones de Azcapotzalco y G.A.Madero"(Aguilar,1986:118). La población de ambas delegaciones pasó de ser 63,000 y 41,000 en 1940 , a 187,864 y 204,833 en 1950 respectivamente.

En el tercer periodo, que va de 1950 a la fecha, el crecimiento tanto demográfico como físico de la ciudad atañe completamente a dos entidades administrativas distintas y adquiere ritmos no registrados anteriormente en ninguna parte. La ZMCM pasa de casi 3 millones de habitantes en 1950 a 5 millones en 1960, casi 9 millones en 1970, 14.5 en 1980 y a 18 en 1985. Por lo que respecta a la superficie incorporada, ésta también ha tenido un aumento constante. Se dice que en la actualidad (1988), alrededor de 40 kilómetros cuadrados de superficie se incorporan anualmente a la "mancha urbana" (El Día, 20-VI-88). De la población se habla de un crecimiento que varía entre 500,000 y 700,000 habitantes también anualmente.

En ambos rubros (población y superficie) es notable la participación que el Estado de México tiene sobre todo a partir del decenio de 1960. En el caso de la población ya superó al D.F. y en el de la superficie urbana la diferencia es cada vez menor. "De 1960 a 1982, la mancha urbana en el D.F. creció un 47.3% mientras que en el Estado de México el crecimiento fue del 306.46%(...) Así por ejemplo entre 1970 y 1982 se agregaron 1,855.3 hectáreas urbanizadas por año a

los municipios conurbados frente a sólo 453.3 hectáreas anuales al D.F. (Iracheta, op.cit:45).

Cuadro 2.3

## CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA DE LA ZMCM:1940-1985 (HAS.)

ANOS	1940	1960	1970	1975	1982	1985*
ZMCM	11,750	47,070	68,260	79,260	95,964	125,000
D.F.	11,750	36,795	48,760	54,130	54,200	67,000
M.P.†		10,275	19,500	25,130	41,764	58,000

FUENTE: Iracheta (1984:58)

\* Gaceta de gobierno del Estado de México, 8-IV-86

† M.P. (municipios metropolitanos). Para los años que van de 1960 a 1982 los municipios metropolitanos considerados son 12 (A. Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Ecatepec, Chimalhuacán, Huixquilucan, Naucalpan, Nezahualcóyotl, La Paz, Tultitlán, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli). En 1985 se consideran además de los anteriores a Chalco, Ixtapaluca, Chicoloapan, Nicolás Romero y Tecámac; en total 17.

En 1960 se inicia un proceso de crecimiento acelerado de los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec con la implantación de industrias vinculadas a la zona industrial del norte del D.F.. La implantación de esa industria fue favorecida por los incentivos fiscales otorgados por el gobierno en el Estado de México en los años 50s y el desarrollo del sistema carretero con la creación de la autopista México-Querétaro. Otras autopistas como la de México-Puebla y México-Pachuca han sido, junto con la anterior, las vías de avance del crecimiento hacia la periferia. A la expansión de la industria le acompañó la creación de fraccionamientos residenciales en el D.F. y el Estado de México, favorecidos también con los nuevos desarrollo carreteros.

"Al proceso de concentración del ingreso de 1940-1954 correspondió espacialmente la consolidación del modelo de urbanización segregada(...) La ciudad se estructuró según la distribución del ingreso: los fraccionamientos privilegiados se concentran al poniente y al sur, el norte y el oriente se reservaron a las colonias proletarias" (Moreno, 1980:153). En el "crecimiento con estabilidad" (1955-1960) las clases medias son favorecidas con fraccionamientos al noroeste: Cd. Satélite (1957) y Echeagaray. Durante este tiempo y gran parte de los 60s el capital privado y el sector popular son los

creadores de la ciudad pues el estado casi no participa en el desarrollo de vivienda.

De 1961 a 1975 hay una expansión indiscriminada del área urbana a través de fraccionamientos. La tasa general de crecimiento alcanza a promediar 15.7% para el periodo 1960-1970 (Gaceta de Gobierno, 1986:35). En el estado de México la conurbación alcanza a Atizapán de Zaragoza, Los Reyes-la Paz, Huixquilucan y Coacalco; se crean Nezahualcóyotl y Cuautitlán Izcalli, y se colocan en proceso de conurbación las áreas urbanas de Chimalhuacán, Tultitlán y Cuautitlán.

Si se consideran a éstos 12 municipios juntos, se tiene que su tasa de crecimiento social fue anualmente superior al 8%, mientras que el crecimiento natural fue sólo de 2%. Hasta 1975 ésta expansión se lleva a cabo a través de fraccionamientos industriales y habitacionales (Iracheta, 1984, op.cit). "Los fraccionamientos habitacionales aprobados entre 1960 y 1977 en los municipios del estado de México que forman parte del área metropolitana (doce) ascienden a 190, con una superficie aproximada de 9,000 hectáreas." (Schteingart, 1982:71).

El asentamiento de éstos fraccionamientos como de las colonias populares se vió favorecido hasta 1968 por la prohibición vigente en el D.F. con respecto al desarrollo de zonas residenciales; la cual al ser suspendida estimuló la reaparición de éstos en el sur del D.F. y el crecimiento del área urbana y población de delegaciones como Xochimilco, Tlalpan y Cuajimalpa. A mediados de los 70s las áreas residenciales tuvieron un importante crecimiento al sur, que junto con otros tipos de asentamiento alcanzaron las laderas de las montañas.

Por lo que respecta al crecimiento en las delegaciones de Iztacalco, Iztapalapa y A. Obregón, éste respondió a la implantación de industria ligera.

A lo largo de la autopista México-Querétaro siguieron acomodándose sectores medios acompañados de industria pesada, mientras que lugares inapropiados del este y noreste parecían destinados a los sectores de bajos ingresos (Nezahualcóyotl, Ecatepec).

De 1975 hasta 1985 se venía implantando industria tecnificada principalmente en Tultitlán y Cuautitlán Izcalli, sin embargo para

este tiempo, el subsector servicios dentro de la estructura ocupacional tiene ya un mayor peso.

Un proceso muy importante comienza a presentarse en el crecimiento demográfico de la ciudad de México a partir del año de 1978 y hasta 1982; éste es el de la transferencia de población del D.F. a los municipios conurbados del estado de México. Así, por ejemplo, de algunas investigaciones (4) sobre migración en aquellos, se sabe que en Nezahualcóyotl el 75% de su población procede del D.F. (ya sea de población que nació o residió en el D.F. antes de irse a vivir ahí); en el caso de Ecatepec el 59% había llegado del D.F.; en Chimalhuacán el porcentaje era de 56.7% y en Nicolás Romero era el 57% de la población la que procedía del D.F.

Sobre el origen de la población se tiene que la tendencia migratoria más importante se origina en las zonas de agricultura de subsistencia (43.5%), en regiones relativamente urbanizadas pero escasamente diversificadas (19.4%), en las regiones de agricultura comercial (16.4%) y en menor porcentaje en regiones con estructuras urbanas importantes y actividades económicas diversificadas (Messmacher, 1987:42-44).

En cuanto al tamaño de las localidades de origen, de las comunidades con menos de 5000 habitantes entre 1965 y 1970 provenía un 53.3% de los inmigrantes. Este porcentaje no varía mucho pues en los periodos de 1935-1944 y 1955-1964 fue de 40.1% y 50.9% respectivamente. Las localidades de 5000 a 19,999 (en 1965-1970) participaron con el 15.5%; las de 20,000 a 99,999 lo hicieron con el 13.2% y las de 100,000 y más sólo con el 4.8% (Messmacher, Idem.)

Otro aspecto importante del crecimiento de la ZMCM es el tipo de tenencia sobre el que ocurre y las formas de acceso al suelo. Elementos ambos, que han posibilitado reconocer en el crecimiento de la ciudad un predominio del proceso de irregularidad.



### 2.2.1 Crecimiento por tipo de Tenencia y mecanismos de acceso al suelo

#### a) La Tenencia

Una característica peculiar de la ZMCM en contraste con otras metrópolis latinoamericanas, es el tipo de tenencia sobre el que se ha dado su expansión; donde la propiedad social (5) ha sido la que mayor superficie ha aportado y sobre la cual en el futuro crecerá la ciudad por ser el tipo de tenencia de la mayor parte del área que la rodea. Esto por sí sólo, constituye uno de los principales problemas a enfrentar en el ejercicio de la planeación de la ciudad ya que plantea diversas situaciones, v.gr. una contradicción entre el carácter social de la tenencia del suelo y la apropiación individual del mismo perpetuando con ello la "naturaleza ilegal" del crecimiento de la ciudad.

Por otra parte, cuando al realizarse la transformación del uso del suelo de éste tipo a usos urbanos, a través de la expropiación y posterior regularización, no siempre se cumplen los postulados de la legislación agraria; según la cual dichos actos por parte del Estado sólo se justifican cuando se hacen por causa de utilidad pública y el beneficio social resultante sea con toda evidencia superior a la utilidad social del ejido. En estos casos se actúa contraviniendo la legislación agraria (6).

Aunque esto último se explique en parte por ser la tierra de mayor "disponibilidad", no es suficiente para justificarlo si a ello se añade la parcialidad con que se actúa dependiendo no sólo del sector de población favorecido sino de la ubicación que dentro de la ciudad tiene el terreno en cuestión. Los criterios en ello subyacentes nos llevan a incluir aquí su tratamiento.

Hasta 1975 (ver cuadro 2.4) en el D.F. la superficie incorporada sobre terrenos de propiedad privada ha disminuido pasando de ser el 87.4% en 1940-1950 a 34.8% en 1971-1975. Por el contrario, la tierra de propiedad social (comunal y ejidal) en su conjunto, para el mismo intervalo, pasó de ser el 12.65 a ser el 65.2%; tendencia que se conservaría si se considera que, en 1975, "la tierra rural del D.F. se

componía de un 17% de terrenos ejidales, 70.9% de comunales y sólo 12% de privados (Schteingart, op.cit. pag 172).

En lo concerniente al estado de México, con 11 municipios conurbados en 1975; la situación era la siguiente: el 22.8% de su área urbana se había desarrollado sobre propiedad privada, el 27.8% sobre terrenos estatales y el resto, 49.4%, sobre terrenos de tenencia ejidal y comunal (21.9% y 27.5% respectivamente). En Naucalpan, Cuautitlán, Chimalhuacán y la Paz se concentraba la propiedad ejidal; en Huixquilucan y Coacalco la propiedad comunal; en Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Ecatepec la estatal y en Tlalnepantla la privada.

Para 1982 los municipios considerados conurbados son 12, habiéndose incorporado a los anteriores Cuautitlán Izcalli (ver cuadro 2.5). Los porcentajes se habían mantenido casi idénticos a los de 1975 puesto que el suelo de propiedad privada era el 22.71% mientras que el conjunto de propiedades ejidales, comunales y estatales representaban el 77.29%. Si se consideraran además a los municipios de Nicolás Romero, Chicoloapan, Chalco e Ixtapaluca, la situación no cambia mucho pues la mancha urbana ocuparía un 74.46% de tierras sociales y un 25.54% de tierras privadas (Iracheta, 1984:47-48).

Ahora bien, si se ha hablado de la imparcialidad del Estado al momento de proceder a incorporar la tierra de tenencia social al mercado mediante la llamada "regularización de la tenencia del suelo" y una vez expuesto en su dimensión cuantitativa el crecimiento urbano por tipo de tenencia, mayor importancia adquiere la comprensión de los mecanismos de integración del suelo pues el esfuerzo sería incompleto sino se detalla como ha sido esa participación del estado y de los demás sujetos sociales. Como mecanismos entendemos las formas de acceso al suelo en función de los agentes sociales que se lo apropian y que le dan un sentido a la orientación del crecimiento de la ciudad y una significación como proceso social.

En primer lugar habría que aclarar a nivel general cómo participan los distintos sectores socioeconómicos en lo anterior y después especificar a mayor detalle el caso del sector popular que es el que ha sido sujeto de la circunstancia irregular que el crecimiento de la ciudad ha tenido

CUADRO 2.4

A.M.C.M.: CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA SOBRE DIFERENTES TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA. (1940-1975)														
	SUPERFICIE MANCHA URBANA Km2				CRECIMIENTO POR TIPO DE TENENCIA								T O T A L CRECIMIENTO URBANO	
	1940		1975		EJIDAL		COMUNAL		ESTATAL		PRIVADA		Km2	%
	Km2	%	Km2	%	Km2	%	Km2	%	Km2	%	Km2	%		
TOTAL A.M.C.M.	117.5	100	792.6	100	142.8	21.1	181.3	26.9	70	10.4	281	41.6	675.1	100
TOTAL D.F.	117.5	100	541.3	98.3	87.8	20.7	112.2	26.5			225.8	52.8	423.8	100
1940-1950	117.5				6.8	6.1	7.3	6.5			97.7	87.4	111.8	100
1950-1960	229.5				23.1	27.5	11.8	14.1			49	58.4	83.9	100
1960-1970	313.5				42.4	28.8	55.8	37.8			49.3	33.4	147.5	100
1971-1975	461.9				14.9	18.6	37.3	46.6			27.8	34.8	80	100
TOTAL														
EDO. DE MEXICO														
1950-1975	0	0	251.3	31.7	55	21.9	69.1	27.5	70	27.8	57.2	22.8	251.3	100
NAUCALAPAN			59.8	7.6	34	56.8	17.5	29.3			8.3	13.9	59.8	100
TLALNEPANTLA			32.6	4.1	4.9	15	6.2	19			21.5	66	32.6	100
COACALCO			11.2	1.4			10.3	92			0.9	8	11.2	100
CUAUTITLAN			3.1	0.4	1.5	48.4	0.8	25.8			0.8	25.8	3.1	100
CHIMALHUACAN			2.2	0.3	1.1	50			1.1	50			2.2	100
ECATEPEC			51.9	6.6	3.2	6.2	9.6	18.5	25.4	48.9	13.7	26.4	51.9	100
HUIXQUILLUCAN			3.8	0.5			3.8	100					3.8	100
LA PAZ			8.2	1	3.6	43.9	4.6	56.1					8.2	100
NEZAHUALCOYOTL			45.9	5.8			3.2	7	42.7	93			45.9	100
TULTITLAN			25.4	3.2	6.4	25.2	8.1	31.9	0.8	3.1	10.1	39.8	25.4	100
ZARAGOZA			7.2	0.9	0.3	4.2	5	69.4			1.9	26.4	7.2	100

FUENTE: Schteingart (1981: 173)

CUADRO 2.5

## OCUPACION DE LA MANCHA URBANA EN LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS POR TIPO DE TENENCIA EN 1982

	Superficie Territorial		Superficie total		Ocupacion tierra Ejidal		Ocupacion tierra Comunal		Ocupacion tierra Estatal		Sub total tierra propiedad social		Ocupacion tierra privada		Superficie total	
	total del municipio		mancha urbana		Has.		%		Has.		%		Has.		%	
	Has.	%	Has.	%	Has.	%	Has.	%	Has.	%	Has.	%	Has.	%	Has.	%
ATIZAPAN DE J.	7495	3685.15	7.52	474.35	12.87	899.60	24.41				1373.95	37.28	2311.20	62.72	3685.15	100.0
COACALCO	4497	1034.85	2.11	156.25	15.10	587.35	56.76				743.60	71.86	291.25	28.14	1034.85	100.0
CUAUTITLAN R.R.	4069	695.01	1.42	139.43	20.06	119.38	17.18	436.20	62.78	695.01	100.00				695.01	100.0
ECATEPEC	12617	8912.08	18.19	601.28	6.75	3254.50	35.52	35479.40	40.16	7435.18	83.43	1476.90	16.57	8912.08	100.0	
CHINALHUACAN	3368	1925.45	3.93	18.75	0.97	1343.80	69.79	510.40	26.51	1872.95	97.27	52.50	2.73	1925.45	100.0	
HUIZQUILUCAN	10993	1063.35	2.17	174.37	16.40	845.19	79.48				1019.56	95.88	43.79	4.12	1063.35	100.0
NAUCALPAN	15490	6083.67	12.42	3671.78	60.35	1432.76	23.57	103.19	1.70	5208.67	85.62	875.00	14.38	6083.67	100.0	
NEZAHUALCOYOTL	6200	4918.37	10.04	74.80	1.52	243.89	4.96	4589.14	93.31	4907.74	99.79	10.63	0.21	4918.37	100.0	
LA PAZ	3692	1501.53	3.06	509.42	33.93	940.64	62.85			1450.06	96.58	51.47	3.42	1501.53	100.0	
TULTITLAN	7170	2295.03	4.68	1378.15	60.05	488.28	21.28	141.80	6.18	2008.23	87.51	286.80	12.49	2295.03	100.0	
TLALNEPANTLA	8245	6024.86	12.30	2000.00	33.20	1004.07	16.67	20.42	0.33	3024.49	50.20	3000.37	49.80	6024.86	100.0	
CUAUTITLAN IZC.	10200	3625.06	7.40	1981.00	54.65	547.53	15.10	10.50	0.29	2539.03	70.04	1086.03	29.96	3625.06	100.0	
SUBTOTAL	94036	41764.41	85.24	11179.58	26.77	11707.90	28.03	9390.99	22.49	32278.47	77.29	9485.94	22.71	41764.41	100.0	
NICOLAS R.	25967	3115.53	6.36	1087.45	34.90	498.88	15.95			1584.32	50.85	1531.20	49.15	3115.53	100.0	
CHICOLEAPAN	4728	585.21	1.19	151.88	25.95	385.63	65.90			537.51	91.85	47.70	8.15	585.21	100.0	
CHALCO	27359	1962.60	4.01	1125.20	57.33					1125.20	57.33	837.40	42.67	1962.60	100.0	
INTAPALUCA	20613	1568.40	3.20	394.50	57.00	58.20	3.71			952.70	60.71	615.70	39.29	1568.40	100.0	
SUBTOTAL	78767	7231.74	14.76	3259.03	45.07	940.71	13.00	0.00	0.00	4199.74	58.07	3032.00	41.93	7231.74	100.0	
TOTAL	172803	48996.15	100.00	14438.61	29.47	12648.61	25.82	9390.99	19.17	36478.21	74.46	12517.94	25.54	48996.15	100.0	

FUENTE: Iracheta (1984: 59).

El proceso de crecimiento de la ciudad presenta una relación indisoluble con los mecanismos de producción de vivienda, ya que este uso de suelo es el que mayor superficie ocupa (ver cuadro 2.6) y por el que recientemente se produce la casi totalidad de la ciudad. Por éste motivo, identificamos a las formas de producción de vivienda como los de mayor importancia en la forma y orientación de la expansión de la ciudad, pero refiriéndose a ellas no como causas de la urbanización sino como las formas que asume el crecimiento urbano de la ZMCM. Las causas se han identificado con la hipótesis emitida con anterioridad, es decir, la carencia de correspondencia entre el desarrollo económico y el proceso de urbanización. Proceso que hasta el sexenio de Echeverría se desarrolló en un contexto general en el que no sólo no existía una política urbana sino de vivienda.

La forma en que todo ello se expresó en la cd.de México fue un proceso combinado de industrialización-migración-urbanización, en donde cada elemento ha tenido características disímiles que se traducen en discordancias. Una industrialización que, como se sabe, su criterio fundamental de localización es la cercanía y tamaño del mercado (pero con consecuencias inmediatas como factor de atracción); una migración que no está acorde con la oferta de empleo sobre todo (PEA), y una urbanización caracterizada por su desarticulación y "espontaneidad". Todo conducente a una incapacidad de acceso de la población a una vivienda adecuada como a una limitada oferta de vivienda adecuada.

En términos generales las formas de producción de vivienda en la ZMCM han sido tres: 1) la llevada a cabo por el Estado (sector público), 2) la producida por el sector privado y 3) la más importante en términos numéricos, la producción del sector popular. Formas que en su concatenación conducen a una distribución territorial de los tipos de vivienda y cuya relación indica la situación de la vivienda en la ciudad.

Cuadro 2.6

MEXICO: ESTIMACION DE LA PRODUCCION DE VIVIENDA POR SECTOR  
1950-1974 (miles de viviendas)

incremento en el No.de viviendas	1950-1960		1960-1970		1970-1974	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
total	1150	100.0	1877	100.0	1 204,3	100.0
Sector público	62	5.4	175	9.3	223.7	18.0
Sector privado	331	28.8	503	26.8	205.7	16.5
Sector popular	757	65.8	1199	63.9	810.9	65.5

FUENTE: Castells, 1981:122

Ante una carencia de datos para la ZMCM se ha recurrido a algunas estimaciones de producción de vivienda por sector a nivel nacional, que aunque son cifras atrasadas son también un indicador de la situación actual, que no ha variado mucho (consideramos que a pesar de la participación estatal en vivienda después de los sismos de 1985, ésta ha sido sólo para reponer la vivienda perdida y no para reducir el déficit ya que lo construido fue, exclusivamente para damnificados) en porcentajes -si acaso ha disminuido la participación privada sustituida por la pública- tanto a nivel país como ciudad.

En el cuadro anterior se muestra cómo el sector público ha ido aumentando su participación cubriendo lo que el sector privado ha dejado de hacer; así ha pasado de ser el 5.4% en 1960, a 9.3% en 1970 y 18% en 1974.

En semejantes circunstancias una pregunta obligada es: ¿a qué se debe la participación tan alta del sector popular en la producción de vivienda en el país -y en este caso en la ZMCM- cuando, como se sabe, dicha producción está caracterizada en su mayor parte por la "ilegalidad"? Las causas están presentes en tres elementos muy asociados que son el déficit de vivienda, las características intrínsecas de la producción del bien vivienda y la distribución del ingreso en la población.

El primer aspecto está muy relacionado con el incremento de la demanda y en la actualidad ha tenido mucho que ver con el aumento de la superficie urbana. Ante la incapacidad de acceso de la mayoría de la población a una vivienda en el restringido mercado formal, el cual no

se amplia ante la inexistencia de un mercado amplio y que da lugar a un "déficit", le queda la posibilidad de satisfacer su necesidad en el otro mercado, el más extenso.

El déficit de vivienda al tener no sólo una expresión cuantitativa sino también de la calidad de construcción de la misma (características físicas), sus condiciones de hacinamiento y su falta de equipamiento, hacen que no exista un acuerdo en cuanto a su magnitud por la dificultad que representa en un país dependiente y "subdesarrollado" considerar un tipo de vivienda que cumpla con los requerimientos de servicios y durabilidad de material de construcción, como el óptimo; de así ser el déficit sería bastante más grande que únicamente considerando a éste de acuerdo a los siguientes criterios: familias sin vivienda propia, requerimientos por hacinamiento (por tamaño insuficiente de la vivienda) y viviendas deterioradas.

Con éstos criterios, Garza y Scteingart (1978) estimaban un déficit de 5.8 millones de viviendas en el país para 1970, curiosamente sólo el 27% de él en el sector urbano; de éste, el 40% a familias sin vivienda, el 32.7% por deterioro y 27.1% por hacinamiento. Al referirse al período 70-80 se habla de la necesidad de construir un 150% del total de viviendas existentes en 1970: 814 000 en el primer año y 1.5 millones en el último.

El segundo y tercer aspecto se corresponden de tal forma que el nivel de ingreso de la población determina la amplitud del mercado (del "formal" por supuesto) o la demanda con solvencia para cubrir los gastos de producción del bien vivienda. Como se sabe, la producción de vivienda requiere un monto elevado de capital para su producción, mismo que a su vez requiere de un tiempo prolongado de circulación para transformarse en capital incrementado. Si a esto se añade la concentración del ingreso de la población y las bajas percepciones que recibe la mayoría, la vivienda se convierte en un objeto inaccesible.

"Aquellos con menores ingresos sólo pueden pagar las formas más baratas de habitación... aquellos con altos ingresos tienen acceso a un amplio rango de alternativas de vivienda de las cuáles pueden hacer una selección en base a preferencias personales y necesidades de vivienda" (Gilbert, 1985)

*Ward*

En 1970 el 71.7% de la PEA nacional tenía un ingreso menor al salario mínimo, lo que le excluía de cualquier programa de vivienda y le hacía caer en el sector popular. Si se considerasen a familias en vez de personas -ya que por lo general éstas tienen más de un asalariado- de cualquier manera 65% de ellas no tienen posibilidades de acudir al mercado formal (Garza y Schteingart, op.cit.p42).

En la actualidad habría que considerar no sólo el ingreso sino el empleo, de cuya situación el IEPES (Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales) del PRI (Partido Revolucionario Institucional) dice que "de los 24 millones de personas que componen la población económicamente activa del país, unos dos millones se encuentran desempleados y 11 millones son subempleados que ganan menos del salario mínimo y carecen de toda prestación social. La mayor parte de esos mexicanos se encuentran hacinados en la periferia del D.F. (Excelsior, 16-V-88).

Por último, hay que tener en cuenta que es la perspectiva de beneficio marginal y no las necesidades de la población las que determinan la oferta de vivienda.

#### **b) MECANISMOS DE ACCESO AL SUELO**

Como nos hemos estado refiriendo al tipo de tenencia social, y sobre todo ejidal, como el de mayor importancia cuantitativa en el crecimiento de la ciudad de México, en este punto también los mecanismos de acceso a este tipo de suelo ocupan un lugar principal.

Los mecanismos de incorporación de las zonas ejidales y comunales a usos urbanos pueden tener una primera clasificación dicotómica que los divide en aquellos que son "ilegales" y los que son "legales". Comúnmente se les designa también como mecanismos "formales" e "informales".

Los mecanismos legales o formales han ocurrido en dos formas: las ya mencionadas expropiaciones a cargo del estado y las permutas a favor de fraccionadores privados (7). En las dos formas la participación estatal ha tendido a favorecer más los intereses privados; por ejemplo, Calderón (1987:303) señala que las permutas permitieron que las tierras pasaran a manos de promotores para la creación, sobre todo, de fraccionamientos residenciales. Entre 1940 y



1976 unas 3982 has. ejidales se transformaron en ésta modalidad en el D.F.. En cuanto a las 4971.35 has expropiadas en el mismo periodo, ellas fueron destinadas a parques industriales, vivienda y equipamiento. (Idem.)

Las formas ilegales o informales han presentado una mayor amplitud.

Hasta antes del sexenio de Echeverría (1970-76), cuando aún el crecimiento mayor se daba en el D.F., las invasiones eran el tipo predominante, después fueron declinando hasta casi desaparecer sustituidas por la participación coludida de profesionales, autoridades locales y estatales, fraccionadores, caciques y matones, que se ha convertido en la forma predominante de crecimiento de la ciudad. (Castells, 1981:123)

Las invasiones generalmente han ocurrido en dos circunstancias: 1) cuando el propietario se ha opuesto a la venta de su tierra y 2) como resultado de su utilización para fines políticos por un político. Aunque en mucha menor medida, las invasiones también han ocurrido en suelo de propiedad privada. Las invasiones perdieron fuerza debido, entre otras razones, a las declaraciones públicas de una firme intención de protección a la propiedad privada y a la prevención del crecimiento urbano, así como a la mayor vigilancia que se hace de los espacios abiertos.

Si bien la documentación que los fraccionadores clandestinos o los ejidatarios puedan proporcionar sea mínima, ésta proporciona, con respecto a las invasiones, una "...seguridad moral de que se compra de buena fé" (véase Gilbert y Ward, 1985:92-94).

Una segunda y amplia forma de acceso informal es mediante la adquisición de tierra fuera de los límites de las áreas convencionales de vivienda legalizada. Una variante en que ello se ha presentado es mediante los fraccionamientos clandestinos y otra, que es la forma más desarrollada en la Ciudad de México, la adquisición de las tierras colectivas a los comisariados ejidales o a los ejidatarios en su conjunto. Entre 1940 y 1976 unas 6585 has. se incorporaron en el D.F. al uso urbano por esta vía" (Calderón, op.cit.).

Gilbert y Ward (op.cit.) aducen tres razones por las que los fraccionamientos clandestinos se han presentado. La primera es el

rápido incremento de población en el periodo de la postguerra; una segunda es la existencia de una gran extensión de tierra no "apropiada" para otro tipo de uso que no sea el habitacional (para vivienda popular), lo que hace atractiva la subdivisión. La tercera es el ejercicio de la actividad gubernamental tanto en el D.F. como en el edo. de México; pues mientras en el D.F. se impusieron controles para restringir la expansión de los asentamientos irregulares -sobre todo después de 1953 por el regente Uruchurtu-, en el edo. de México no se aplicó una medida semejante (8).

Al referirse estos mismos autores a la transferencia y venta de tierra ejidal (sin distinguir procesos formales o informales) señalan cuatro razones:

1) la alta demanda de lotes (para vivienda popular) en los 50s y 60s y el estricto control en el D.F. aplicado por el regente.

2) La existencia de grandes áreas de suelo ejidal en ubicaciones "desables". En algunos casos como el del ejido de Padierna resultaron beneficiadas familias de altos ingresos.

3) La regularización de la tierra ejidal que desde 1973 ha animado el desarrollo de asentamientos irregulares.

4) Los asentamientos ilegales sobre suelo ejidal han florecido a causa de la política de patronazgo que los ejidatarios gozan. El poder de la S.R.A. y las federaciones de campesinos reside en su habilidad para controlar y manipular a los campesinos. (Idem. 90-91).

Calderón (op.cit.) por su parte señala lo que llama factores endógenos del proceso de venta ilegal de tierras colectivas: a) la escasa cantidad de tierras entregadas a los campesinos; b) la calidad de las tierras no fue adecuada y c) la falta de apoyo crediticio y técnico a los ejidatarios para solucionar la escasez de agua. El al igual que Gilbert y Ward, sostiene la participación de algunos organismos del Estado en el proceso de transformación del espacio urbano en la Ciudad de México.

Ahora bien, el tipo de asentamiento que ocupa la mayor extensión irregular sobre suelo de tenencia ejidal, el cual forma parte del sector popular de la vivienda, son las colonias populares.

### 2.2.1.2 LAS COLONIAS POPULARES Y LA IRREGULARIDAD

El sector popular no es homogéneo puesto que en él caben tanto los que son propietarios de su vivienda como los que rentan vecindades o viviendas multifamiliares que la iniciativa privada construyó para ese propósito en los años 40s en el D.F., los arrimados (9), los habitantes de cuartos de servicio, etc.. Sin embargo, la forma en que éste sector se presenta de manera predominante es el de las colonias populares.

Varias son las características distintivas de las colonias populares entre las que destacan la falta de servicios y equipamiento, la vivienda autoconstruida parcial o totalmente y la "ilegalidad". Esta última, que es tanto de tipo fiscal como de tenencia de la tierra, es lo que lleva a considerar al conjunto de colonias así desarrolladas con el denominativo de asentamientos humanos irregulares.

En 1985, sólo en los municipios conurbados del Estado de México, no considerando a Nezahualcóyotl, había 11,711 has. con asentamientos irregulares (cuadro 2.7) los cuales representaban un 20% de su área urbana. En ellos se asentaba una población del orden de 1.6 millones de habitantes.

Sobre terreno ejidal había 7,087 has. mientras que en suelo privado 4,624. Los municipios con mayor cantidad de áreas irregulares eran Naucalpan, Chalco, Chimalhuacán y Atizapán de Zaragoza. Sobre áreas ejidales el municipio que más superficie irregular tiene es Chalco con 2,224 has., siguiéndole Naucalpan con 1058. En áreas privadas Naucalpan contaba con 1,342 has. y le seguía Chimalhuacán con 1181.

Cuadro 2.7

ESTADO DE MEXICO:ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LOS 17  
MUNICIPIOS CONURBADOS.1985 (Has)

MUNICIPIO	TOTAL DE		EJIDALES		PRIVADAS	
	AREAS IRREGULARES	%		%		%
A.Zaragoza	1,039.37	8.87	870.37	12.3	169.0	3.6
Coacalco	77.0	0.65	77.0	1.1		
C.Izcalli	131.55	1.1	131.55	1.8		
Cuautitlán	50.0	0.42			50.0	1.1
Chalco	2,224.0	18.99	2224.0	31.4		
Chicoloapan	302.2	2.57	302.2	4.2		
Chimalhuacán	1,293.33	11.0	112.33	1.6	1181.0	25.6
Ecatepec	638.77	5.44	481.77	6.8	157.0	3.4
Huixquilucan	385.49	3.28	43.49	0.6	342.0	7.4
Ixtapaluca	582.0	4.96	582.0	8.2		
La Paz	124.2	1.05	70.2	1.0	54.0	1.2
Naucalpan	2,400.91	20.49	1058.91	15.0	1342.0	29.0
Nezahualcóyotl	-----	-----	-----	-----	-----	-----
N.Romero	931.35	7.94	95.35	1.3	836.0	18.1
Tecámac	572.8	4.88	410.8	5.8	162.0	3.5
Tlalnepantla	775.0	6.61	444.0	6.3	331.0	7.1
Tultitlán	183.9	1.56	183.9	2.6		
TOTAL	11,711.87	100.00	7087.87	100.0	4620.00	100.0

FUENTE:Gaceta de Gobierno del Estado de México (op.cit.)pag.37

Como se puede apreciar, una parte muy importante del crecimiento de la ZMCM ocurre a través de mecanismos ilegales. Actualmente representa un 20% de la superficie habitacional urbana pero si se considerara también a los asentamientos que en algún momento fueron irregulares, resultaría que -como se vió en el cuadro 2.4- la ciudad ha sido en un 60% aproximado y en algún momento, "ilegal".

No obstante lo "subrepticio" de la apropiación del suelo por las colonias populares, su localización ha sido generalmente sobre áreas residuales desatendidas o ignoradas (exprofeso) por las autoridades hasta el momento en que éstas se han consolidado. No se ha dudado en hacer uso de la fuerza cuando tales asentamientos ocupan áreas cuyo destino urbanístico ha sido reservado para otros grupos sociales: v. gr. al poniente (Hacienda de los Morales) y al sur del D.F. entre 1938-1940 (véase Moreno,1980:161), por citar sólo un caso.

La localización de las colonias populares se ha basado en una lógica producto de un proceso de segregación residencial, mismo que a su vez es consecuencia de los niveles de ingreso de la población de la ciudad. Así, por ejemplo, se habla de una zonificación habitacional en la ZMCM, en donde el sur y poniente correspondería a la población de más altos ingresos; el norte a la población de clase media, y la periferia del norte, del poniente y sobre todo del oriente de la ciudad correspondería a la población de menores ingresos ya que es donde se concentran las colonias populares.

Más específicamente, Cd. Nezahualcóyotl, con más de un millón de habitantes en 1980, fue producto de un asentamiento irregular en terreno estatal producto de la desecación del lago de Texcoco; Ecatepec con más de 700 00 habitantes también surgió como fraccionamiento irregular en la prolongación de la zona desecada del lago; Chimalhuacán lo mismo. Más recientemente, Valle de Chalco con una población aproximada de 300,000 habitantes en 1988, se desarrolló sobre terrenos del ex-lago de Chalco.

¿Cómo pueden resumirse las razones económicas y políticas de la ilegalidad?

En lo económico la vivienda del sector popular resulta ser la más barata para el estado, ya que la situación de ilegalidad inhibe a los pobladores de exigir ninguna prestación de servicios y equipamiento en sus primeros años y por que la construcción sostenida en su casi totalidad por los colonos, evita al Estado dos cosas: cumplir con el mandato constitucional referente a que todo mexicano debe contar con vivienda digna y aligerar un tanto las demandas de empleo.

En lo político, la autoconstrucción tolerada o los asentamientos ilegales significan una válvula de escape a las demandas sociales en cuanto a los medios de consumo colectivo como son los servicios y equipamiento y, por supuesto, a las demandas crecientes de vivienda. Una vez que se llega a cumplir con las peticiones sociales, éstas son satisfacidas en forma condicionada como forma de control político (Alonso, 1979, Pradilla, 1980).

### 2.2.1.3 Tendencias Actuales del Crecimiento en el Estado de México

Se dice que desde 1980 la ZMCM inicia una etapa de conurbación acelerada y de megalopolización, lo cual no sólo significa la absorción física y funcional de localidades próximas y en jurisdicciones político administrativas diferentes como lo son los municipios de Toluca, Huixquilucan y Lerma, sino que se refiere también a la tendencia que tiene a unirse con zonas metropolitanas contiguas.

Si bien ésta forma de organización espacial no mostrará necesariamente una continuidad física de su área construida, si será una estructuración del espacio nacional inadecuada para el desarrollo del país, además de hacer aún más difíciles de resolver los problemas internos de la ciudad.

De continuar las tendencias actuales con la incorporación anual de 500,000 habitantes y de 40 Km<sup>2</sup>, es posible que la ZMCM tenga para 1990, 2000 y 2010, una población de 19.8, 23.5 y 26.7 millones respectivamente. A nivel regional las zonas metropolitanas de Cuernavaca, Cuautla y Puebla Tlaxcala se unirían a la megalópolis, ampliándose posteriormente con la incorporación de Pachuca-Tulancingo. Si además, aunque es menos probable, se integra la ciudad de Querétaro a través del eje Querétaro, Sn. Juan del Río-Tula-Tepeji-Cd. de México, el conglomerado megalopolitano alcanzaría 35 millones de habitantes (10).

Hay sin embargo otras interpretaciones que tan sólo a la ZMCM le conceden para el año 2000 una población que fluctúa entre los 25 y 30 millones de habitantes. Esta cantidad de población vendría a complicar mucho más los problemas actuales de vivienda e irregularidad entre muchos otros, y no por que consideremos al tamaño de la población como un problema en si mismo sino por que los rezagos actuales son de por si ya muy grandes. Sería necesario por ejemplo, edificar espacios urbanos para poco más de 1 millón de habitantes anualmente, construir aproximadamente 171 000 viviendas sin considerar rezagos por hacinamiento y calidad, etc. (Legorreta, op. cit). La cantidad de asentamientos irregulares, el "desorden" de la estructura urbana, los

problemas ecológicos, etc., serían problemas mucho más difíciles de resolver de lo que actualmente los son.

Por lo pronto, el "excedente" de población que municipios como Nezahualcóyotl expulsan, está dirigiéndose a los municipios periféricos contiguos algunos de los cuales son ya oficialmente reconocidos como conurbados y algunos otros que ciertos investigadores consideran en transición. Tecámac, Tultitlán, Atenco, Chicoloapan, Texcoco, Chalco y Tlalmanalco son municipios a los que por sus amplias áreas sin ocupar o subocupadas y por sus bajas densidades, muy probablemente se dirija el crecimiento próximo y mayor de la parte de la ZMCM en el estado de México. Aunque no quedan excentos otros como Acolman, Tezoyuca, Sn. Juan Teotihuacán, Zumpango y Tepoztlán que son atravesados por importantes vías

¿Cómo se están enfrentando desde este momento las necesidades de vivienda y servicios ?, pero sobre todo ¿qué y cómo se está haciendo para controlar y regular el crecimiento territorial y los usos del suelo en el estado de México mediante la política urbana?.

## NOTAS CAPITULO 2

1. Los 17 municipios conurbados son: 1) Atizapán de Zaragoza, 2) Coacalco, 3) Cuautitlán Izcalli, 4) Cuautitlán R. Rubio, 5) Ecatepec, 6) Chalco, 7) Chicoloapan, 8) Chimalhuacán, 9) Huixquilucan, 10) Ixtapaluca, 11) La Paz, 12) Naucalpan, 13) Nezahualcóyotl, 14) Nicolás Romero, 15) Tecámac, 16) Tlalnepantla, 17) Tultitlán.

2. El Día, 8-X-87 y 8-XII-87

3. Sobre las características de la industrialización en México nos basamos en el libro de Arturo Huerta (1986), Economía Mexicana Más Allá del Milagro, UNAM.

4. Datos citados por Messmacher (1987:46-49), en México: Megalópolis, SEP (Foro 2000).

5. Se considera como propiedad social aquella cuya tenencia es del tipo ejidal, comunal y federal.

6. Tal caso ocurre por ejemplo, con los terrenos dirigidos a operaciones habitacionales especulativas para sectores medios y altos o con aquellos utilizados para las instalaciones industriales del capital privado. En este sentido se puede afirmar que la utilización de los mismos no se realiza en beneficio de los sectores populares.

7. Las permutas fueron una modalidad adoptada durante el sexenio del presidente Miguel Alemán (1946-52), y consistía en un intercambio de tierras ejidales de la periferia de la ciudad de México por otras de la misma capacidad agrícola en cualquier parte del país. El requisito para realizarse era que se necesitaran las tierras para el desarrollo urbano y económico de la ciudad y que se destinaran a obras de interés público -como lo fue Ciudad Universitaria-. Sin embargo se abusó de las permutas convirtiendo grandes áreas de suelo ejidal en zonas residenciales de lujo, por lo que se tuvo que derogar la modalidad posteriormente.

8. Por el contrario, en el estado de México se favorecía con las facilidades otorgadas a la localización industrial a la que le seguía la localización de asentamientos.

9. Se les llama "arrimados" a aquellas personas que reciben alojamiento de una familia que es la propietaria de la vivienda o la que se encarga de su alquiler. Generalmente existe relación de parentesco entre ellos, y no pagan renta.

10. Declaraciones de Gustavo Garza, director del Centro de estudios sobre el Desarrollo Urbano del Colegio de México, en el Día (20-VI-88).



### Capítulo 3

#### El Control del Crecimiento Urbano en el Estado de México

##### Introducción

Tesis básica de la administración 1983-1988 en materia de desarrollo urbano ha sido, como se ha visto ya, la descentralización, fundamentalmente económica y demográfica. En los dos casos lo que se pretende es una redistribución en el territorio nacional, que conduzca a la conformación de un sistema urbano donde se limiten al mínimo la concentración urbana y la dispersión rural imperante. La consecución de esos objetivos ha precisado de la formulación de políticas aplicables a los niveles regional y al interior de los distintos centros de población, para los que se establece impulsar su ordenamiento y regular su crecimiento.

En la última parte del capítulo 1 se expuso cada una de las políticas aplicables a las distintas áreas del país. Se dijo que a la Ciudad de México le correspondía una política de control de su crecimiento y a cuyo éxito se le atribuye implícitamente la efectividad de la descentralización, que es a su vez determinante en la política de ordenamiento territorial.

En esta misma orientación se encuentran las políticas de consolidación de Guadalajara, Monterrey y Puebla, y el impulso a las ciudades medias como equilibradoras.

Ahora bien, para nuestro propósito que es estudiar como se ha llevado a cabo la política de control del crecimiento urbano en la ZMCM, su fragmentación jurídica realizada por los planes urbanos correspondientes nos lleva a incluir sólo la parte de la ciudad que se extiende por el Estado de México. Las políticas y programas elaborados para el control del crecimiento de la ciudad en esta entidad son objeto de análisis en este capítulo; ellos se evaluarán según sus propios términos de operación.

Se alude a la fragmentación de la planeación de la ZMCM ya que mucho énfasis se ha puesto en la participación que deben tener tanto los tres niveles de gobierno como los sectores público, social y privado -en el caso de las zonas metropolitanas, que han rebasado los límites administrativos de una entidad, la coordinación se hace

imprescindible-. Los tres niveles referidos son el federal, el estatal y el municipal; los tres sectores restantes se refieren a la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración y cumplimiento de los planes y programas. A todos ellos se les considera aquí como sujetos de cuyo comportamiento resulta lo logrado en la materia.

Se hará referencia a la participación de los niveles de gobierno, pero el énfasis se hará en los programas de control del crecimiento. Será en el estudio de caso cuando se pueda profundizar en la participación de los agentes sociales e institucionales como los verdaderos responsables de los resultados obtenidos hasta el momento en el caso del Estado de México.

### **3.1 Acciones de Planeación Urbana en el Estado de México.**

Respecto a este apartado debemos hacer una aclaración. En el capítulo nos ocupamos con el mayor interés en lo expresado por el plan vigente ya que en ello basamos nuestro trabajo, sin embargo -por ser parte de la historia de la política urbana institucionalizada- sostenemos la importancia de referirse a los planes anteriores a éste con el propósito de exponer los cambios más importantes ocurridos en su contenido. Con intención también comparativa decidimos incluir las acciones de planeación urbana en el Estado de México que antecedieron a su institucionalización.

Los límites entre periodos obedecen principalmente a los contrastes que el ritmo sexenal le impone a la planificación urbana. Sobre todo que en el sexenio 83-88 ésta recibe un impulso mayor.

#### **3.1.1 Acciones durante la primera etapa de la política urbana institucionalizada. (1978-1982)**

Queremos en primer lugar destacar las consecuencias de las características del sistema burocrático mexicano en cuanto a los cambios sexenales y la concomitante renovación de cuadros que implica y sus consecuencias en la continuidad de los programas. Durante la administración 1983-1988 es hasta cuando realmente se ponen en práctica los lineamientos expuestos en la LAH y el PNDU 1978 en el caso de los centros de población estratégicos (1). Pues aún cuando la ZMCM tenía asignada una política de control de su crecimiento, es

hasta 1983 cuando se inicia la operación de un programa concreto, el "Pinte su Raya"; también en el mismo año se formula apenas la Ley de Asentamientos Humanos del Estado.

En los documentos elaborados en el sexenio que acaba de terminar se tiene el "cuidado" de omitir el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México 1979, en el cual sólo 12 municipios eran considerados como conurbados a la ZMCM. Es decir, no se pusieron en marcha mecanismos operativos para cumplir con el mandato del primer PNDU sino hasta que se elaboró el PRONADUVI. Su carencia es reconocida por el propio gobierno estatal que en la memoria de gobierno 1981-1987 (pag. 214) declara: "la situación, en 1981, era grave por la falta de políticas de ordenamiento territorial, lo que propició el anárquico crecimiento físico de la mancha urbana, la ocupación de suelos agrícolas de alta producción, la invasión de terrenos inapropiados para la dotación de servicios ...". Con esta declaración se revela no sólo la inexistencia de mecanismos sino incluso del Plan de 1979. Y se entiende a la vez como es que programas como el de reservas territoriales tuvieron nulo avance en el sexenio 77-82 porque es en el siguiente cuando se pone en marcha el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales.

Mucho de lo anterior se debe sin duda alguna al tiempo que lleva organizar todo un aparato de planeación por primera vez, pero no se puede argumentar con ello a favor de lo no realizado. La verdadera razón proponemos que se encuentra en la prioridad que lo regional tuvo en el sexenio 77-82 así como a la responsabilidad de los sujetos que en el caso del Estado de México se encargaron de su planeación.

Tomando lo anterior en consideración, es posible englobar todas las acciones de planeación que se realizaron hasta 1982 y antes de 1978 como un sólo periodo.

### **3.1.2 Acciones de planeación hasta 1982.**

Las principales acciones de planeación llevadas a cabo en el Estado de México hasta 1982 se centraron en la regularización de la tenencia de la tierra como en el desarrollo de programas de vivienda (la primera más que la segunda), y se iniciaron apenas en 1970. El organismo que mayor actividad tuvo durante este periodo fue el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) creado el 3 de

enero de 1970; al final del mismo decenio llegó incluso a elaborar planes urbanos para los municipios conurbados, pero carecieron de trascendencia siendo relegada en este ámbito por la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del Estado en 1982.

Otros organismos con menos atribuciones que el Instituto AURIS dirigieron sus actividades hacia la construcción de vivienda o hacia la regularización. De entre los primeros destacan CUAUTITLAN IZCALLI (creado en oct.de 1971) y el ISSEMYM (antes dirección de pensiones, creada en 1951). otros fueron el DIFEM (sistema para el desarrollo integral de la familia, reformado en 1975), el C.U.C. (Convenio Unico de Coordinación) y el propio Gobierno del Estado de México. De los segundos sobresalen la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT, creada en 1974) y la Dirección del Registro Público de la Propiedad (creada en 1973) de la que destaca el impulso que dió en 1978 al Plan Sagitario que se aplicó sobre todo en Nezahualcóyotl, Ecatepec y Naucalpan así como en otros municipios conurbados(2). Una acción semejante a la anterior fue la que se realizó con el programa PRIZO (programa de regeneración integral de la zona oriente, creado en 1972).

De la misma manera que acontecía a nivel nacional, el operar de todas estas instituciones y sus programas se caracterizó por su autonomía. Además, en su mayoría, los organismos creados tuvieron como objetivo inmediato la mediación de los conflictos urbanos que se presentaban durante la gubernatura de Hank González y paralelamente la obtención de ingresos a partir de la gestión de la irregularidad (véase García, 1981:1442).

### 3.1.3 Segunda Etapa de la Planeación Institucionalizada. Periodo 1983-1988

Aunque desde 1981 venía funcionando, es a lo largo del sexenio 83-88 que la Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SDUOP) fue la principal dependencia del gobierno estatal encargada del sector desarrollo urbano. Entre sus principales funciones estuvieron la de a) planificación y regulación del desarrollo urbano. b) prevención de los asentamientos humanos irregulares. c) resolver las deficiencias de

los servicios e infraestructura en el medio rural y d) la prestación del servicio de transporte en sus diferentes modalidades.

Las acciones realizadas se jerarquizaron en tres niveles: globales, estatales y específicos. Los dos primeros englobaron el accionar de cada organismo; los programas estatales globales ejecutados fueron el Programa Horizonte XXI y el Programa Horizonte Control, consistentes en impulsar el crecimiento inducido hacia los centros de población estratégicos, el arraigamiento poblacional y el fortalecimiento de los 17 municipios conurbados y fomentar la participación ciudadana. Los programas específicos fueron realizados por cada uno de los organismos auxiliares de la SDUOP correspondiéndole a sus dos direcciones, la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda (DGDUV) y la Dirección General de Obras Públicas (DGOP), las acciones más diversas.

A la DGDUV correspondió la planeación, administración y programación estratégica para los asentamientos humanos de la entidad. Ejemplo de ello fueron sus acciones de autorización de fraccionamientos, expedición de licencias de construcción, y aprobación y realización de planes municipales y del plan estatal; diseño también el programa "Pinte su Raya", puso en marcha el programa de autorización de planos con fines de regularización de la tenencia de la tierra y el programa de adquisición de suelo para reservas territoriales (en 1984).

Además de la DGOP que realizó obras de apoyo, los otros organismos auxiliares fueron AURIS, la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento (CEAS), la Comisión de Transporte del Estado de México (COTREM), el Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento (OCEC) y la Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México (CRESEM).

AURIS, a diferencia de sus amplias funciones desempeñadas en el pasado, ahora concentró su labor en el desarrollo de programas de vivienda. Ellos fueron el de Vivienda Completa, de Vivienda Progresiva, de Desarrollo Progresivo de Vivienda (DEPROVIS), de Vivienda Rural y de Vivienda en Arrendamiento.

El CEAS se encargó del problema de abastecimiento de agua, el COTREM del tránsito en las zonas urbanas y el OCEC tuvo como fin

coadyuvar a la solución del problema del crecimiento urbano acelerado en el Estado; finalmente la CRESEM, que se descentralizó en agosto de 1983 de lo que era la Dirección General de Tenencia de la Tierra y Reservas Territoriales, tuvo como tarea la prevención, contención y control de los asentamientos humanos y desarrolló programas de suelo y mejoramiento urbano y de regularización de la tenencia de la tierra en propiedad privada.

De todo lo realizado fue lo que le competió a la DGDUV como instancia responsable de la planeación del desarrollo urbano, lo que mayor jerarquía y prioridad tuvo en estos últimos años. De ello destacaremos, después del siguiente apartado, los instrumentos del control del crecimiento y ordenamiento territorial.

### **3.2 Planes y Programas de Desarrollo Urbano Para la ZMCM**

#### **3.2.1 La Planeación Fragmentada de la ZMCM**

Siete planes sectoriales aprobados en el transcurso de los dos primeros años del actual sexenio se refieren en alguna medida a los problemas urbano-regionales y se inscriben por tanto en los problemas de descentralización, ellos son además del PRONADUVI, los siguientes: el Programa de Desarrollo de la ZMCM y la Región Centro (PDZMCMRC), el Programa Nacional de Ecología 1984-1988, el Programa Regional del Mar de Cortés, el Programa Regional del Sureste, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1981-1988 y el Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico y Científico 1984-1988.

El PDZMCMRC se crea exclusivamente para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México considerando su ámbito regional. A nivel local existen otros dos instrumentos para la administración de la cd. de México, el primero de ellos es el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México (PEDUEM) y el segundo el Plan Director del Distrito Federal.

De principio, la existencia de estos tres planes y programas afianzaría la participación de los tres niveles de gobierno en la planeación de la ZMCM y crearía la expectativa de un cumplimiento satisfactorio de las políticas de descentralización y control del crecimiento. En realidad, más que fortalecer su planeación, ésta se ha debilitado por las incongruencias habidas en los planes mismos y la

manera en que cada uno de ellos ha venido operando. Nos referimos a su independencia, a la multiplicidad de agencias que han venido actuando desde cada uno de los niveles de gobierno, particularmente en el D.F., así como a la inexistencia de una autoridad única que gobierne y administre la ciudad

A continuación veremos en que consiste cada uno de estos instrumentos de planeación.

### 3.2.2 Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro (PDZMCMRC)

Este programa surge en 1983 y se suma -ya que aquel no desaparece- al Plan de la Zona de Conurbación del Centro elaborado por la Comisión de Conurbación del Centro creada en 1976. El área que cubre pertenece a los Estados de México, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Distrito Federal, y es precisamente una de sus intenciones, coordinar la participación de sus gobiernos respectivos. La única diferencia con la Comisión de Conurbación era (3) que aquella no incluía al estado de Querétaro, por lo demás, ambos organismos han servido sólo como órganos de consulta.

Para la ZMCM el programa tiene como objetivos el aplicar medidas directas de control en el uso del suelo, de ordenación y regulación del crecimiento poblacional, de reubicación de las actividades económicas y también para la conservación del medio ambiente y de la calidad de vida de la población que la habita. Para la región centro establece lineamientos generales de ordenamiento territorial, de desarrollo de actividades productivas y de descentralización.

Además de la carencia de operatividad como su más importante limitación, una de las incongruencias aludidas que presenta está en la consideración que de la ZMCM -en cuanto a sus componentes- hace cuando al referirse a ella se le conceden, además de las 16 delegaciones del D.F. y los 17 municipios conurbados del Estado de México, otros 53 municipios del mismo estado y uno de Hidalgo. Con lo que aumenta su superficie a 786 000 has, cuando nos hemos venido refiriendo a una superficie de 125 000

De esta manera la planeación de la ZMCM ha recaído en las dos entidades que la conforman: el Estado de México y el D.F.. Pero mientras que en ambas existen como tésis comunes el controlar y

ordenar el crecimiento urbano, establecer un límite al crecimiento por medio de la zonificación, y la conservación del medio ambiente, cada entidad opera con independencia respecto a la otra.

La fragmentación de la ZMCM que lo anterior representa constituye una de las limitantes más importantes a la planeación de la ciudad, misma que se escinde aún más en la parte que le corresponde al D.F.. La Ley Orgánica y la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. y la Ley de Desarrollo Urbano Del Estado de México se aplican sólo en las porciones de la aglomeración que a cada una de ellas corresponde.

### 3.2.3 Programa general del Plan Director para el desarrollo urbano del Distrito Federal

En 1980 se aprobó el Plan General del Plan Director del D.F. (PDDF) con el objeto principal de regular el crecimiento de la capital del país. En este se zonificó al territorio del D.F. en un área urbana, una de amortiguamiento(4) y una de conservación. En 1982 se actualiza la versión de 1980 permaneciendo igual la zonificación territorial.

El área de amortiguamiento serviría como zona de transición entre el área urbana y la de conservación ecológica, en la cual se regularían los usos del suelo y la edificación sobre el mismo a fin de hacerlos compatibles con los objetivos de mejoramiento ecológico de la zona de conservación (D.O., 18-III-80). A esta última por su parte, se le sujeta a una "estricta" política de conservación y para los poblados rurales dentro de ella se determina un crecimiento regulado.

En julio de 1987 (D.O.16-VII-87) se publica la versión actual del programa, donde la estrategia permanece prácticamente igual que la primera vez y donde el cambio más notable es que ahora la zonificación primaria divide al territorio de la capital en sólo dos zonas: la urbana y la de conservación ecológica. No se hace referencia a los motivos de la desaparición de la zona de amortiguamiento, sin embargo tenía que ser pues ya ésta formaba parte de la zona urbana.

Como antes, la zona de conservación ecológica queda sujeta a la regulación del crecimiento de los poblados rurales comprendidos y al control de la tendencia a la conurbación de los mismos. Se manifiesta una vez más el impulso de las actividades agropecuarias como al



mejoramiento y preservación de las zonas boscosas; pero una vez más se carece de mecanismos operativos concretos que lleven a la práctica dichos planteamientos.

Con todo, sin embargo, ni el ritmo de crecimiento de la periferia del D.F. ni los problemas de falta de equipamiento e infraestructura, son de la magnitud de los que se presentan en el Estado de México. Aquí, han debido implantarse con mayor rigor o por lo menos han sido más notables, programas semejantes a los que en el D.F. han tenido menos prioridad.

#### 3.2.4 Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México

En el Estado de México es el Plan Urbano Estatal el que se constituye en el instrumento de ordenación del territorio para regular el desarrollo de los asentamientos humanos, para reorientar el crecimiento demográfico y los flujos migratorios y para optimizar el uso de recursos naturales y humanos (PDUEM, 1986:16). Este plan apareció el 8 de abril de 1986 en la gaceta de gobierno en sustitución del de diciembre de 1983. En este se actualizan las cifras de población de la entidad y se incluyen criterios de conservación y protección del medio natural y del patrimonio histórico, entre otras adecuaciones.

Ya en el plan de gobierno 1981-1987 "se consideraron dos factores críticos: agua y tenencia de la tierra. En función de este último se establecieron prioridades para la contención, regularización y ordenación de los asentamientos humanos"(gob.del edo.mex.1987:216). "Se adoptó una estrategia estatal de desarrollo urbano encaminada a contener el crecimiento de los municipios conurbados del Valle Cuautitlán-Texcoco y reorientar el asentamiento poblacional hacia un sistema de nuevas ciudades"(Idem:218). En este sentido se definieron tres estrategias previstas para corto y mediano plazo:

1. Control de los 17 municipios conurbados
2. Descentralización puente
3. Arraigamiento poblacional

Los dos últimos están fuera del alcance de este estudio, si se desea, consúltese el plan estatal (op.cit.18-19). Aunque por los

resultados en el control de los 17 municipios conurbados es de esperarse que aquellos no hallan tenido los resultados esperados.

Para cada una de las estrategias se establecen un conjunto de políticas, que para el caso de la estrategia de control se concentran en los aspectos siguientes: control, ordenación y regulación de los asentamientos humanos. Las medidas adoptadas en este sentido se tradujeron en tres importantes programas de desarrollo urbano aplicables a los 17 municipios conurbados. Los programas fueron el de Reservas Territoriales, el "Pinte su Raya" y el de Regularización de la tenencia del suelo.

Con el de reservas territoriales se ha pretendido que con ellas se permita la oferta oportuna o anticipada de suelo para el desarrollo de programas de vivienda y equipamientos estatales o regionales, también en los centros estratégicos y de crecimiento. El "pinte su raya" consistió en el establecimiento de un límite físico al crecimiento urbano de cada uno de los 17 municipios conurbados y demás localidades del valle Cuautitlán-Texcoco con el propósito de evitar la conurbación de otros centros de población. Finalmente se determinó regularizar los asentamientos con tenencia irregular con prioridad para los ubicados en los sistemas urbanos valle Cuautitlán-Texcoco y Toluca-Lerma.

Cabe indicar que a las reservas territoriales y al "pinte su raya" les antecede una zonificación territorial en donde los límites más importantes son los que dividen al territorio en urbanizable y no urbanizable (5).

La ordenación, regulación y control del crecimiento son parte de un mismo proceso y sólo pueden realizarse juntos, pero sobre todo, es del control del que dependen los demás. Pasaremos enseguida a tratar cada uno de los programas descritos.

### 3.3 Instrumentos de Control del Crecimiento y Ordenamiento Territorial.

#### 3.3.1 Las Reservas Territoriales

Entre los objetivos generales del PRONADUVI 1984-1988 (pag.125-126) destaca aquel con el que se pretende impulsar el ordenamiento y



SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO URBANO Y RURAL

regulación del crecimiento de los centros de población (...) controlar la compatibilidad entre diferentes usos o intensidades de uso de suelo (y) dirigir su crecimiento hacia los espacios más adecuados. En seguida, en los objetivos específicos que se refieren al suelo se dice (en uno muy optimista): "garantizar a todos los mexicanos el acceso al suelo mediante la creación de oferta, sustraerlo de la especulación y aplicar las plusvalías que genera la urbanización en beneficio social; regularizar la tenencia de la tierra y dotar de servicios y satisfactores básicos a los grupos de menores ingresos".

Para la aplicación de esto, al interior de los centros de población y ya diagnosticado el problema del control sobre el suelo como el punto principal sobre el cual incidir para corregir el crecimiento desordenado de aquellos, se propone como línea de acción la institución del Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano y la Vivienda.

Por reserva -vimos- se entiende que son aquellas áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento. El PRONADUVI se refiere a las reservas territoriales de la siguiente manera:

"línea de acción de carácter preventivo que haga posible el paso de la práctica de adquisición emergente, desarticulada, insuficiente y en ocasiones subordinada de tierra para programas públicos, a la generación de oferta amplia, oportuna y autofinanciada de suelo urbano. Sólo a través de la acción directa gubernamental podrán revertirse los procesos actuales y tutelarse los intereses de los grupos mayoritarios (...) los gobiernos locales adquirirán e integrarán por anticipado vía expropiación, compra o convenio, reservas territoriales suficientes en términos de los planes de desarrollo urbano, que garanticen la atención de las diversas necesidades y la regulación del mercado inmobiliario. Una vez integradas las reservas las habilitarán con los elementos necesarios de infraestructura y equipamiento primario para enajenarlas a promotores públicos, privados y sociales, recuperándose de las erogaciones realizadas para constituir reservas. Estos últimos finalmente llevarán a cabo con sus propios recursos el fraccionamiento y la construcción de redes secundarias, de vivienda, si es el caso, y adjudicarán los lotes a los usuarios finales"(idem 140).

Así planteadas las bondades de las reservas territoriales, en el caso de la ZMCM y sobre todo en la parte del Estado de México su

importancia es aún mayor pues éstas se convierten en la otra alternativa legal de acceso al suelo urbano o "urbanizable" (la otra es entre particulares) y por lo tanto, en un instrumento mediante el cual se trata de dirigir el crecimiento de los espacios urbanos. Su conformación es o sería requisito para atender las demandas sociales de suelo y no sólo eso sino que, por lo menos hacia su interior, evitaría la irregularidad y permitiría un ordenamiento de los asentamientos y aseguraría la dotación de los servicios públicos indispensables y equipamiento así como la posesión del suelo.

Del desempeño de este programa, sobre todo por su carácter preventivo e indirectamente por la dirección que pudiera o que debe dar al crecimiento, dependen en mucho los resultados de la política de control del crecimiento. De los dos a su vez, se deriva la disminución de la irregularidad.

Con los propósitos planteados el gobierno del estado, conjuntamente con las autoridades federales, instauró en 1983 (mayo) el Comité Estatal de Reservas Territoriales para el Desarrollo Urbano e Industrial y Regularización de la Tenencia de la Tierra, conocido como CERR. El CERR es un órgano de coordinación entre el gobierno del estado, el de los municipios y las secretarías de Reforma Agraria y Desarrollo Urbano y Ecología.

A partir de lo anterior el plan urbano estatal se propone "establecer una reserva territorial para los 17 municipios periféricos por un total de 9,097.45 has. (área de nueva incorporación), complementada con 5,580 has. de grandes baldíos urbanos; 4,272 has. de áreas igualmente urbanas de baja densidad y 3,700 has. de suelo sin edificar en fraccionamientos autorizados". (Cuadro 3.1)

De aquellas que están comprendidas con la denominación de "Institucional" -entiéndase, reserva territorial de propiedad estatal con el fin de incidir en el mercado de suelo urbano de los 17 municipios conurbados- se deriva el planteamiento de un programa de expropiación de suelo ejidal para reserva (cuadro 3.2) cuya meta es la expropiación de 3,071 has.

CUADRO 3.1  
ESTADO DE MEXICO: PROPUESTA DE CONSTITUCION DE RESERVA  
TERRITORIAL (AREA DE NUEVA INCORPORACION) .HAS.

	EJIDAL	PRIVADA	INSTITU- CIONAL	TOTAL	BALDIOS AREAS URBANOS DE BD*	
TOTAL 17 MPOS CONURBADOS	3086.86	4336.69	1673.9	9097.45	5580	4272.0
ATIZAPAN	333.9	3.0	113.5	450.4	121	225.6
COACALCO	404.66	429.38	-----	834.04	---	77.0
CUAUTITLAN	-----	230.8	5.8	236.6	50	-----
C. IZCALLI	-----	661.8	100.0	761.8	1024	92.5
CHALCO	367.9	74.85	81.11	523.85	----	2032.0
CHICOLOAPAN	35.24	244.0	39.5	318.64	23	81.4
CHIMALHUACAN	45.6	141.3	293.1	480.0	30	112.3
ECATEPEC	1002.9	519.4	59.0	1581.3	1189	4.0
HUIXQUILUCAN	-----	205.2	24.1	229.3	250	-----
IXTAPALUCA	123.76	148.0	150.9	422.66	67	775.5
LA PAZ	245.1	127.16	-----	372.26	200	70.2
NAUCALPAN	175.1	-----	-----	175.1	320	313.5
NEZAHUALCOYOTL	33.7	-----	-----	33.7	48	-----
N. ROMERO	-----	283.5	-----	283.5	486	-----
TECAMAC	319.0	874.0	768.4	1961.4	---	302.1
TLALNEPANTLA	-----	-----	1.7	1.7	570	-----
TULTITLAN	-----	394.3	36.8	431.1	1203	180.9

FUENTE: Gaceta de Gobierno del Estado de México (8-IV-86) pag 48  
BD\* Baja Densidad

CUADRO 3.2  
ESTADO DE MEXICO: PROGRAMA DE EXPROPIACION DE SUELO EJIDAL PARA  
RESERVA

MUNICIPIO	EN PROCESO DE EXPROPIACION	PROGRAMA 1985	PROGRAMA 1986	TOTAL HAS.
ATIZAPAN	231.72	101.28	-----	333
COACALCO	-----	-----	404.66	404.66
CHALCO	257.59	93.1	-----	350.69
CHICOLOAPAN	-----	-----	35.24	35.24
CHIMALHUACAN	-----	45.6	-----	45.6
ECATEPEC	278.1	724.7	-----	1002.8
IXTAPALUCA	75.0	-----	50.7	125.7
LA PAZ	-----	-----	245.1	245.1
NAUCALPAN	-----	175.1	-----	175.1
NEZAHUALCOYOTL	-----	33.7	-----	33.7
TECAMAC	-----	-----	319.0	319.0
TOTAL 17 MPOS. CONURBADOS	842.41	1173.48	1054.7	3070.59

FUENTE: Gaceta de Gobierno del Estado de México (8-IV-86) pag 48

Aun cuando lo que nos interesa es el número de hectáreas constituidas como reserva territorial, la superficie expropiada, por ser un hecho imprescindible en el caso de la tierra ejidal, a 4 años de iniciado el programa (1983-1987) llevaba ya un notorio retraso pues de las 3, 071 hectáreas programadas sólo se habían expropiado - según información proporcionada por la SEDUE- 293 hectáreas en el municipio de Tecamac.

No se sabe si se deba a que son distintas fuentes o a que entre 1987 y 1988 (mayo) se avanzó bastante, pero según la DGDUV del G.E.M. (programa Estatal de Suelo 1987) se han constituido 1,484-92-04 hectáreas de reserva territorial institucional repartidas en 16 predios de 12 municipios (cuadro 3.3). Todas ellas destinadas a un uso habitacional.

Ahora bien, si regresamos al cuadro 3.1 para el que por cierto no se delimita temporalmente su meta, encontramos como objetivo la constitución de 1673.9 hectáreas de reserva territorial institucional; si lo comparamos con las 1484 constituidas hasta el momento se puede decir que se ha cumplido satisfactoriamente con lo programado. Sin embargo, en el mismo cuadro se distinguen las reservas territoriales institucionales de las ejidales o privadas sin aclarar la diferencia - la R.T.institucional es la que el gobierno del Estado de México ha cedido a las instituciones encargadas de desarrollar vivienda cuando aquellas le presentan sus programas- por lo que queda la duda de por qué esa diferenciación (recuérdese que para la constitución de las R.T.institucionales se puso en marcha el programa de expropiación de suelo ejidal). En todo caso la R.T. sólo puede crearse a partir de la adquisición que el G.E.M. hace de suelo de tenencia social o privada, por lo que aun se está bastante lejos de la meta de 9,097 hectáreas.

Y más importante resulta que de las 1,484 has. constituidas como R.T.institucional sólo 30 has. de dos predios de los municipios de Ixtapaluca y Nezahualcóyotl se encuentren en desarrollo; es decir sólo 73 has.de las 9.097 propuestas por el plan estatal para los 17 municipios conurbados están cumpliendo con las funciones asignadas de representar una oferta de suelo de carácter legal y "preventivo". Aunque en el caso del fraccionamiento Izcalli-Ixtapaluca no

precisamente a favor de la población de menores recursos por tratarse de vivienda de interés social (véase último capítulo).

cuadro 3.3  
17 MUNICIPIOS CONURBADOS: RESERVA TERRITORIAL INSTITUCIONAL  
CONSTITUIDA (MAYO 1988)

CENTRO DE POBLACION	No. PREDIO	SUPERFICIE (HAS.)	USO
A.de Zaragoza	1 El Cerrito	0-62-56	habitacional
	2 Sn.Javier	100-45-11	habitacional
C.Izcalli	3 Atlacamica	5-77-63	habitacional
	14 Ex-Hda.Xico	50-10-00	habitacional
Chalco	4 Sn.Vicente Ch. <sup>1</sup>	23-00-00	habitacional
Chicoloapan	5 El Llano	10-22-05	habitacional
Ecatepec	15 Izcalli-Ixtap.	24-43-83	habitacional
	12 Fracc.Acozac	2-76-65	habitacional
	13 Sn.José Chalco	68-58-34	habitacional
Naucalpan	6 Rincones del B.	13-38-45	habitacional
	7 Pedro Asencio	4-82-10	habitacional
Nezahualcóyotl	8 Rey Neza <sup>1</sup>	5-65-81	habitacional
	Nicolás Romero	Rancho la Concepción*	202-60-00 habitacional
Tecámac	9 Sierra Hermosa	647-24-24	habitacional
	Amealco *	2-41-51	habitacional
	11 Sto.Tomás Ch.	293-32-38	habitacional
	Atlautenco*	10-83-67	habitacional
Tlalnepantla	16 El Olivo	00-85-99	habitacional
Tultitlán	10 Fimesa I	11-10-92	habitacional
	Lote 44-A**	2-80-00	habitacional
	Lote 44-B**	3-90-80	habitacional
	Lote 44-B**	3-90-80	habitacional
<b>TOTAL</b>	<b>16</b>	<b>1.484-92-04</b>	

<sup>1</sup> fuera de cobertura FUENTE: Programa Estatal de suelo  
1987  
<sup>\*\*</sup> sin ubicación precisa  
<sup>1</sup> En desarrollo D.G.D.U.V.  
G.E.M.

### 3.3.2 El Programa "Pinte su Raya"

A diferencia de las reservas territoriales que corresponden a un programa de aplicación nacional, el programa "pinte su raya" se creó exclusivamente para los municipios conurbados del Estado de México y algunos centros estratégicos de crecimiento. Su equivalente en el D.F. es la línea que limita el área urbana de la de reserva ecológica. En este caso lo que se delimita es el área urbana y "urbanizable" de la que no lo es.

Se diseñó en 1982 y en 1983 se puso en marcha con señalamientos metálicos en Naucalpan, Tlalnepantla, Villa Nicolás Romero, y además en Toluca y Atlacomulco. Al mismo tiempo "se diseñaron programas de autorización de planos de aperturas de vialidades y subdivisiones para efectos de regularización, adquisición del suelo para la reserva institucional y regularización de la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, y autorización de fraccionamientos". (gob. del Estado, 1987:22). Al año siguiente se concluyó la primera señalización en los 17 municipios conurbados y en los centros estratégicos, al mismo tiempo que se ponían en marcha los programas que se acaban de mencionar.

En 1985 se inició una segunda señalización del programa que se diferenció de la primera por que en esta ocasión los señalamientos metálicos fueron sustituidos por mojoneras (que son de concreto). Los señalamientos nuevos no necesariamente se ubicaron donde los primeros sino que tuvieron un desplazamiento debido principalmente a dos motivos: el rebasamiento que se había hecho de aquellos o bien el cambio de lugar que les habían hecho los nuevos colonos.

De la clasificación del territorio que se realizó en cada municipio sobre todo a partir del límite urbano y de las reservas territoriales, la superficie total de los 17 centros de población estratégicos resultó de la siguiente manera (cuadro 3.4): área total de los 17 centros de población, 123,291.24 has.; área urbana actual, 56,125.15 has.; área urbanizable, 12,803.05 has.; y área urbanizable 54,363.04 has.



CUADRO 3.4  
17 MUNICIPIOS CONURBADOS: CLASIFICACION DE TERRITORIO (1985)

CENTRO DE POBLACION	AREA DEL C.DE POB.	AREA URB. ACTUAL (has)	A URBANIZABLE (has.)	A NO URBANIZABLE
ATIZAPAN DE Z	9030.00	4393.70	1336.30	3300.00
COACALCO	3480.00	1297.60	957.40	1225.00
CUAUTITLAN	3730.00	688.00	248.00	2794.00
C. IZCALLI	10990.00	5910.00	690.00	4390.00
CHALCO	8141.00	2910.00	409.00	4822.00
CHICOLOAPAN	6006.06	451.15	836.91	5168.00
CHIMALHUACAN	4660.00	1946.40	827.21	1886.00
ECATEPEC	15482.00	8453.00	2707.00	4322.00
HUIXQUILUCAN	1595.00	1390.00	205.00	-----
IXTAPALUCA	6919.00	1286.00	938.93	4694.55
LA PAZ	3692.00	1685.00	224.00	1783.00
NAUCALPAN	19661.00	7014.90	-----	12646.10
NEZA	6240.00	4935.20	175.80	1129.00
N. ROMERO	5145.00	2650.00	670.00	1825.00
TECAMAC	4414.00	1750.80	1827.50	836.00
TLALNEPANTLA	8505.00	6563.00	-----	1942.00
TULTITLAN	5600.00	2800.00	1200.00	1600.00
TOTAL	123291.24	56125.15	12803.05	54363.04

FUENTE: D.G.D.U.V. Edo. Mex.

Ahora bien, la puesta en marcha de esta segunda etapa del programa no ha concluido y mucho menos significa que se halla detenido el crecimiento de la ciudad fuera del límite urbano. El grado de avance en la conclusión del programa en cada municipio está determinado en la disponibilidad de recursos para ello (6), los cuales por lo general son escasos. Así resulta que hasta marzo de 1988 sólo en Tecámac y Cuautitlán se había concluido la delimitación; Coacalco, C. Izcalli, Chalco, Huixquilucan y Tultitlán habían avanzado más del 80% y el resto oscilaba entre el 3% y el 79% (cuadro 3.5).

CUADRO 3.5  
 AVANCE DEL PROGRAMA PINTE SU RAYA POR MUNICIPIO (MARZO-1988)

17 MUNICIPIOS CONURBADOS	AVANCE %	OBSERVACIONES
1. ATIZAPAN DE Z.	8	se ha pedido audiencia con el C.Pres. Mpal..No se ha tenido entrevista.
2. COACALCO	80	No hay interés.
3. CUAUTITLAN	100	Programa concluido
4. IZCALLI	88	Interés del Pres. Mpal., pero no hay presupuesto
5. CHALCO	94	"
6. CHICOLOAPAN	67	no hay presupuesto
7. CHIMALHUACAN	23	"
8. ECATEPEC	79	-----
9. HUIXQUILUCAN	90	se ha pedido audiencia con el Pres. Mpal.no se ha tenido entrevista
10. IXTAPALUCA	72	-----
11. LA PAZ	18	no hay presupuesto.
12. NAUCALPAN	44	no se ha contactado al Pres.Mpal.El dir.de Obras P.dice se prepara un presupuesto
13. NEZAHUALCOYOTL	55	no hay presupuesto
14. N. ROMERO	100	se concluyó la primera etapa
15. TECAMAC	100	-----
16. TLALNEPANTLA	3	se presentó al Pres.Mpal.el programa se acordó la necesidad de un recorrido
17. TULTITLAN	90	interés del Pres.Mpal.pero no hay presupuesto.

FUENTE: D.G.D.U.V., depto. del Programa Pinte su Raya

Por lo que respecta al resto del Estado -excepto el sistema Toluca-Lerma y los demás centros estratégicos de crecimiento- el avance en el programa es nulo y sus causas van desde la inexistencia de plan y/o programa aprobado o la inexistencia de recursos financieros.

Mientras que el programa no se finiquita en todos los municipios conurbados, existen ya numerosos asentamientos ubicados fuera del límite de crecimiento (cuadro 3.6). En marzo de 1988 el número total de asentamientos (colonias) era de 65 con un total de 11,825 viviendas que ocupaban 1,602.7 has... Si se comparan con las 1484 has. de reservas territoriales institucionales creadas y las 73 has. en desarrollo, puede advertirse la desproporción en los ritmos de tiempo con que se

incorpora el suelo mediante mecanismos informales respecto a los formales.

En realidad no toda esta superficie fuera del límite urbano es de muy reciente incorporación, pero tampoco es seguro que las cifras reportadas no estén "subvaluadas" (véase capítulo 5). Sin embargo, la situación denota la inexistencia de criterios unificados para el establecimiento del límite; lo cual es en cierta medida una causa de que el número de asentamientos fuera de la "raya" sea superior a lo que debiera ser.

Es por eso que asentamientos que existían varios años antes incluso a la concepción del programa, hallan quedado fuera del límite como son algunos poblados ((pueblos?) en Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli o el pueblo de Sn. Miguel Xico en Chalco; o el caso de colonias que ya cuentan con todos o algunos servicios en el municipio de Tecámac.

Lo anterior no deja de ser negativo para el éxito del programa si se toma en cuenta que la mayoría de estos asentamientos posteriormente volverán a ser reintegrados al "área urbana reconocida" pero con "algunas" hectáreas de más. Al menos eso indican los datos obtenidos.

CUADRO 3.6  
17 MUNICIPIOS CONURBADOS: ASENTAMIENTOS HUMANOS FUERA DE LA RAYA

MUNICIPIO	No. ASENTA MIENTOS	No VIV	SUP has	ANTI GUEDAD	TENENCIA EJIDAL	PRIV.	OBSERV.
A. ZARAGOZA	8	2816	579	1981 (1) 1982 (2) 1985 (5)	6	1	
CUAUTITLAN	1	252	163				es un po- blado
C. IZCALLI	2	504	119				son dos poblados
CHALCO	11	892	18		11		
CHICOLOAPAN	1	28	2	1981		1	
CHIMALHUACAN	8	2117	429	1978 (4) 79,81,82 Y 84 (1)		8	
ECATEPEC	2	200	14				
HUIXQUILUCAN	5	1347	90	1981 (1) 1986 (3)	2	3	
IXTAPALUCA	6	494	8		5	1	
LA PAZ	5	620	27	81,82,Y 86 (1) 1983 (2) 1985(1)	1	4	
NAUCALPAN	2	539	28	1984			estatal
NEZA.	1	300	17	1984			Vo Bo Res. Regional
N. ROMERO	5	160		85,86 (1)			
TECAMAC	4	400	11	85,86 (1) 1986 (1) 1983		3	dos col. con servic
TLALNEPANTLA	1	400	7	1983			
TULTITLAN	3	756	90				
T O T A L	65	11825	1602				

FUENTE: D.G.D.U.V. depto. del Programa Pinte su Raya

Para todos los asentamientos que nos ocupan existen por parte de las residencias locales y regionales correspondientes las propuestas de reubicación -que como se verá en el capítulo 5 no resulta tan sencilla- o las de registro de excepción y modificación de la raya (esta sólo en 6 casos) que son en última instancia el reconocimiento de los asentamientos como "legales". En conjunto las tres propuestas permiten entrever que la mayoría de ellos permanecerán si además se toma en cuenta que no hay avances significativos en las negociaciones que tienen como propósito lograr las reubicaciones, mientras que el

número de viviendas continúa incrementándose con la consabida consolidación que ello conlleva y las dificultades políticas que provoca.

### 3.3.3 La Regularización de la Tenencia de la Tierra

La regularización como vimos, es la acción que mayor impulso ha recibido en el Estado de México desde el inicio de los 70s, con lo que los programas actuales ahora emanados de los planes urbanos son continuación de aquellos. La gran diferencia es que ahora se le considera como un instrumento de ordenamiento de los asentamientos humanos y se le vincula, aunque no en la magnitud que debiera ser, con los objetivos de control y de ordenamiento del crecimiento urbano.

En primer lugar se debe conocer cual es la magnitud de la irregularidad en los municipios conurbados, así como los organismos habilitados para su gestión y así poder continuar con las metas propuestas a nivel estatal y terminar con los avances logrados en la materia en los años más recientes.

Las cifras sobre asentamientos irregulares difieren, pero en todos los casos su magnitud es elevada. Así por ejemplo la memoria de gobierno 81-87 (pag.215) indica que para 1981 había, en los 17 municipios conurbados, alrededor de 250,000 lotes en esa situación; en esa fecha, de 42,000 has. destinadas a uso habitacional, el 30% (12,500 has.) era la superficie ocupada por dichos lotes. En 1986 el plan estatal contiene dos cifras distintas: la primera, ya expuesta en el capítulo 2, que proporciona una superficie irregular de 11,711.87 has. (7,087.87 en suelo ejidal y 4,624 en propiedad privada) (gaceta de gobierno, op.cit.p37) y la segunda de 9,438 has.con alrededor de 350,000 lotes (Idem). La Cresem por su parte, para 1988, estima en 400,000 los lotes irregulares, de los cuales 300,000 corresponden a superficie ejidal o comunal y 100,000 a propiedad privada; para estos considera un aumento anual de 20,000 lotes.

La dimensión de la irregularidad es suficiente por si misma para justificar toda iniciativa que tenga como propósito reducirla, como lo fue la propuesta del programa de regularización de la tenencia de la tierra contenida en el plan urbano estatal y las demás acciones

realizadas desde 1981. Las instituciones avocadas a este problema fueron dos, la Cresem para los asentamientos irregulares sobre propiedad privada y la Corett en el caso en el caso de suelo de tenencia ejidal y comunal. Para ambos tipos de tenencia el plan estatal se propone la regularización de 7,088 has. de suelo ejidal y 4,624 has. de propiedad privada, es decir, se propone para el año de 1987 terminar con el problema de la irregularidad pues esta superficie es exactamente la misma que reconoce como la superficie total en esa circunstancia (alrededor de 350,000 lotes) (7).

En el caso de la superficie ejidal el programa consta de las siguientes etapas.

En proceso	Programa 1986	Programa 1987
316.66	1,026.52	5,744.82

Ahora, lo realizado en la materia más que denotar el poco avance obtenido, pone en entredicho a los dos programas anteriormente abordados cuya función se supone es reducir el crecimiento urbano por medios informales y lograr un control firme sobre el mercado de suelo. La situación actual de irregularidad, además de deberse a su manejo mismo, es corolario de deficiencias en aquellos otros dos programas.

De los 250,000 lotes irregulares que para 1981 reconocía la memoria de gobierno 81-87, 119,098 eran de propiedad privada. En 1987 51,681 (43.3%) se habían escriturado y 75,919 (64%) se encontraban en el proceso. Si ésto fuera cierto se tendría un gran avance con el problema de este tipo de tenencia, pero es la misma cresem la que lo pone en duda.

Según la Dirección de Suelo y Mejoramiento Urbano, la irregularidad en 1987 era de 100,000 lotes y su proyección al año de 1993 es como sigue:

## CRESEM, PROGRAMA 1988-1993

## 1. Proyección Constante de la irregularidad 1988-1993

	lotes irregulares sin acciones de regularización	colonias irregulares sin acciones de regularización
1987	100,000	168
1988	120,000	201
1989	140,000	235
1990	160,000	269
1991	180,000	302
1992	200,000	336
1993	220,000	369

## 2. Proyección de la Irregularidad Aplicando Técnicas de Regularización

año	lotes irregulares	Incremento anual	Autorización de lotes	Colonias irregulares
1988	100,000	20,000	22,231	164
1989	97,769	20,000	21,951	161
1990	95,818	20,000	19,073	162
1991	96,745	20,000	21,309	160
1992	95,436	20,000	22,357	156
1993	96,079	20,000	23,523	150

Por último, la DGDUV, que condensa la información de las dos dependencias encargadas de la regularización para ambos tipos de tenencia, la Cresem y la Corett (cuadro 3.6), indica que durante el periodo 1981-1987 autorizó la regularización de 99,087 lotes en 4,023.83 has. Se debe aclarar que la autorización no significa que la regularización se ha terminado sino que ha comenzado, por lo que no es de dudar que pasará un largo tiempo todavía antes de que el proceso termine en todos esos asentamientos. Al respecto los mismos funcionarios de la dirección reconocen no sólo el rezago que se tiene en el avance de la regularización sino que manifiestan su sorpresa de la rapidez con que nuevos asentamientos surgen entre los intervalos con que hacen sus reconocimientos de campo. La misma situación es descrita frecuentemente por los diarios capitalinos.

CUADRO 3.7  
 DGDUV: AUTORIZACION PARA LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DEL  
 SUELO. PERIODO 1981-1987

	CRESEM		CORETT		TOTAL	
	No LOTES	SUP. has	No LOTES	SUP. has	No LOTES	SUP. has
1981	1436	67-83-64.68	-----	-----	1436	67-83-64.68
1982	-----	-----	-----	-----	-----	-----
1983	13211	336-00-10.0	1123	56-94-28.00	14334	392-00-43.28
1984	12186	397-12-34.3	819	411-11-00.00	15857	808-23-53.59
1985	11231	351-86-10.55	-----	-----	11231	351-86-10.55
1986	8951	307-71-17.64	5334	250-43-58.00	14285	557-71-17.64
1987	9385	480-01-16.8	32702	1362.77	42087	1846-20-53.70
TOTAL	56400	1940.52	39978	2081.25	99087	4023.83

FUENTE: D.G.D.U.V. (NAUCALPAN). Depto. de Ocupación del Suelo  
 Urbano

#### Conclusiones

Evaluated los instrumentos de control del crecimiento urbano e instrumentos afines a nivel estatal, se demuestran hasta el momento avances mínimos en relación a la función trascendental que cada una de ellos debiera cumplir.

Los rezagos que existen en cada uno de ellos se interfieren mutuamente con lo que se provoca una desarticulación del conjunto de la política, evidenciada sobre todo en la imposibilidad de un avance notorio en cualquiera de ellos sin logros mínimos o semejantes, y paralelos, de los otros dos.

La generalidad del capítulo no permite ser más preciso sobre el asunto pero en el estudio de caso que en los dos capítulos siguientes se realiza, se desarrollan con suficiente profundidad las causas de las deficiencias en los instrumentos de control del crecimiento urbano en el estado de México.



## NOTAS CAPITULO 3

1. Se le ha llamado Centro de Población Estratégico al área comprendida dentro de los límites del área urbanizable de cada municipio y que es donde se concentra la población y los usos urbanos.
2. Para conocer las acciones específicas realizadas por cada organismo véase Iracheta (1984, capítulo 9).
3. Finalmente la Comisión de Conurbación desapareció a mediados de 1988
4. Para un análisis del control del crecimiento en la zona de amortiguamiento según el Plan Director de 1980, véase Aguilar (1987), en El Colegio de México, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 2, núm. 2.
5. Se considera urbanizable a aquella área contigua a la actual zona urbana ubicada dentro del centro de población estratégico y que es técnicamente posible incorporarla a ésta en futuro próximo. La zona no urbanizable es aquella que estando ubicada también dentro del centro de población estratégico no está considerada para incorporarse a la actual zona urbana debido principalmente a que resultaría costoso introducir el equipamiento e infraestructura necesarios, o a que es una zona de conservación ecológica.
6. Ahora bien, el que esté o no terminada la delimitación del área urbana y urbanizable no significa que el programa concluya sino que se vuelve un elemento con el que hay que estar negociando constantemente.

#### Capítulo 4

#### EL CRECIMIENTO URBANO EN CHALCO-IXTAPALUCA

##### Antecedentes de caso

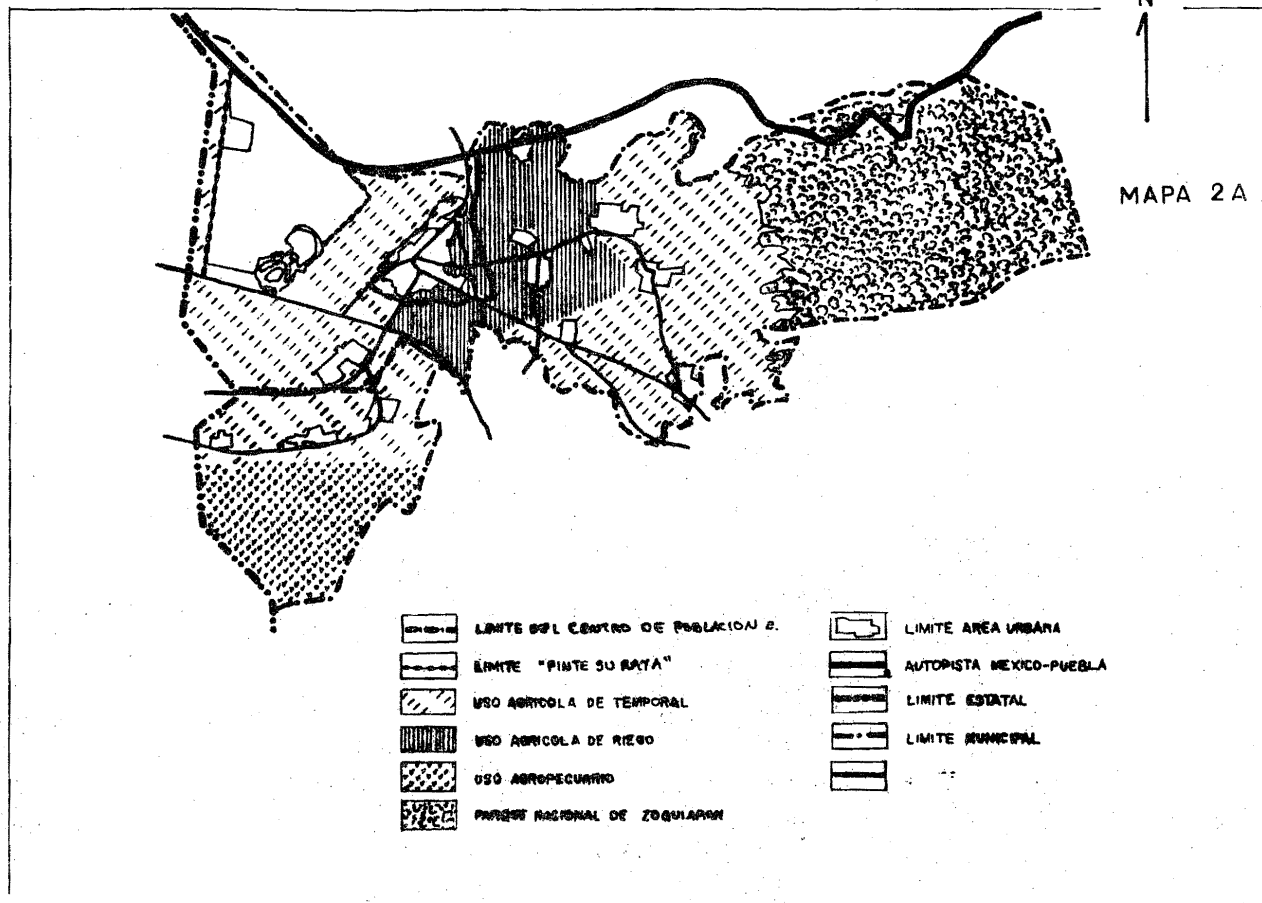
Los centros de población estratégicos de Chalco e Ixtapaluca(1) conforman la unidad urbana continua de mayor tamaño que ha tenido una incorporación reciente a la ciudad de México y que ha sido a través de la "irregularidad". Los dos municipios a que pertenece el área de estudio son incorporados como conurbados a la ZMCM apenas en esta década(2), que es cuando ocurre en ellos un crecimiento acelerado producto en su casi totalidad de la migración periferia-periferia.

De 78, 172 habitantes que los dos municipios juntos tenían en 1970, con una tasa de crecimiento promedio anual de 6.0% para Ixtapaluca y 2.7% para Chalco, éstos pasaron a ser 156 255 en 1980 con una tasa promedio de crecimiento de 7.0% durante la década. Para 1985 la tasa de crecimiento conjunta se había elevado a más del 10% haciendo una población total aproximada de 282 000 habitantes (véase cuadro 4.1); la población se había casi duplicado en tan sólo 5 años, lo que verdaderamente ocurrió en el caso de Chalco pues su población tuvo un incremento de más de dos veces.(3)

Ahora bien, si en lugar de la población nos atenemos a la superficie "urbanizada, su enorme crecimiento es más claro pues de ser ésta aproximadamente de 1,500 hectáreas por 1978, en 1987 hay alrededor de 4,000 hectáreas; de las cuales poco más de 2000 corresponden al Valle de Chalco, surgido entre 1978 y 1985. Toda la superficie creció en forma irregular a través del fraccionamiento de tierras ejidales.

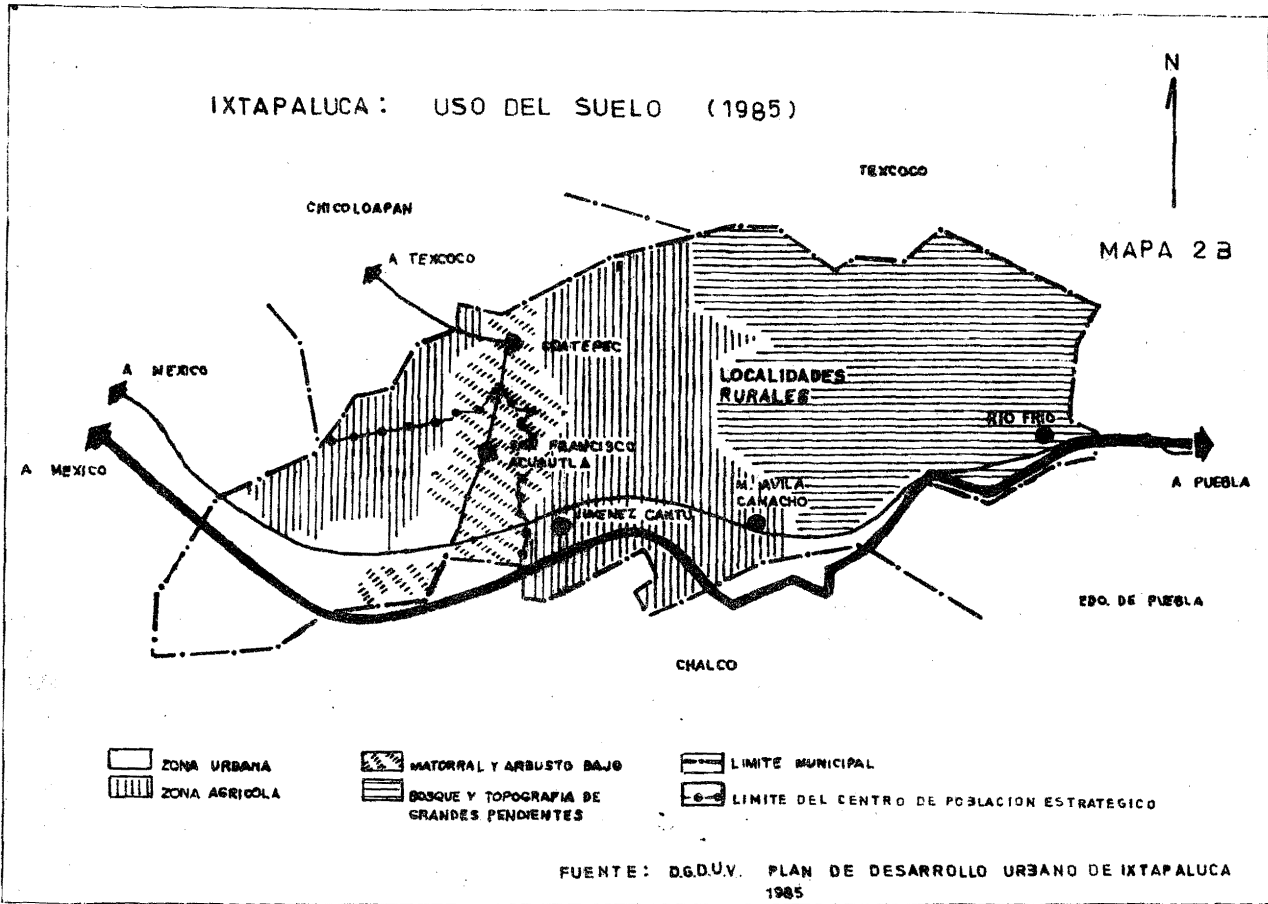
Según datos del plan urbano estatal (1986: 37) Chalco es el municipio con el asentamiento irregular sobre tenencia ejidal más grande de la ZMCM con 2,224 has. Junto con Ixtapaluca la superficie irregular aumenta a 2806 has.

CHALCO: USO DEL SUELO (1985)



FUENTE: O.G.D.U.V. PLAN DE DESARRO URBANO DE CHALCO, 1985

IXTAPALUCA: USO DEL SUELO (1985)



Cuadro 4.1

## 17 MUNICIPIOS CONURBADOS: TASAS DE CRECIMIENTO (1970-1985)

MUNICIPIO	POB 1970	POB 1980	TASA CREC. 1970-1980	POB 1985 <sup>a</sup>	TASA CREC. 1980-1985 <sup>b</sup>
ATIZAPAN Z.	44322	202248	16.39	375000	13.14
COACALCO	13197	97353	12.12	167000	11.40
CUAUTITLAN	41256	39527	-0.40	55000	6.83
CHALCO	41450	78393	6.1 <sup>c</sup>	189000	19.12
CHICOLOAPAN	8750	27354	12.07	45000	10.47
CHIMALHUACAN	19946	61816	11.97	141000	17.93
ECATEPEC	216408	784507	13.74	1274000	10.18
HUIXQUILUCAN	33527	78149	8.83	111000	7.27
IXTAPALUCA	36722	77862	7.80	94000	3.84
NAUCALPAN	382184	730170	6.68	948000	5.36
NEZAHUALCOYOTL	580436	1341230	8.73	1955000	7.83
NICOLAS ROMERO	47504	112645	9.81	148000	5.61
LA PAZ	32258	99436	11.91	161000	10.12
TECAMAC	20882	84129	32.14 <sup>c</sup>	141000	10.88
TLALNEPANTLA	366935	778173	7.80	1019000	5.54
TULTITLAN	52317	136829	10.89	219000	9.54
CUAUTITLAN IZC.	-----	173754	-----	306000	11.98
T O T A L				7337000	

FUENTE: SPP (1980) X Censo de Población y Vivienda

<sup>a</sup> Gaceta de Gobierno del Estado de México, 8-V-86<sup>b</sup> Calculada con la fórmula; T.C. =  $\left(\frac{P_{80}}{P_{70}}\right)^{1/t} - 1$   
donde T= periodo intercensal<sup>c</sup> Atlas de la ciudad de México, 1987. El Colegio de México.

El asentamiento de Chalco-Ixtapaluca (4) es contemporáneo al inicio de la política urbana institucionalizada, su nacimiento, cómo el de ésta, comienza en 1973 y se desarrolla durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1978 y del estado de México de 1979. Su crecimiento se ha dado, por consiguiente, en un contexto de normatividad y regulación de la expansión de los asentamientos y sin embargo las características de éste ponen en entredicho todo lo estipulado en la materia por los planes urbanos.

Entre las principales características y problemas del asentamiento destaca la situación irregular de la tenencia de más de 2,000 has. de suelo ejidal, lo que, como se sabe, va acompañado de la autogestión (autoconstrucción) de la vivienda y la carencia de servicios urbanos y equipamiento, entre otros. Además se sigue

presentando, aún cuando la densidad del asentamiento es de las más bajas -más de la mitad de la superficie "libre"-, la anexión de más hectáreas a usos habitacionales; lo que hace pensar o en la ineficiencia de los instrumentos, políticas y estrategias elegidos, o en la falta de voluntad política y/o capacidad de las autoridades para enfrentar las oposiciones locales, o en el uso de la política urbana por parte de las autoridades locales como forma de promoción política. En cualquier caso, las fallas encontradas en la aplicación de la política urbana en la zona de estudio no pueden hacerse extensivas de manera literal al conjunto de los municipios que integran el estado de México.

En estos dos últimos capítulos se trata de exponer en qué ha consistido la parcialidad en los resultados de la política urbana para el logro de dos de sus principales fundamentos ideológicos como son la ordenación y el control, mediante la evaluación de los instrumentos utilizados desde que estos se aplican. Previamente se expone cómo surge y se desarrolla el asentamiento, las características de la población que lo habita y se caracteriza su situación actual.

Gran parte de la información aquí utilizada es resultado de la aplicación de un encuesta aplicada a 205 familias de la zona(5). Otras fuentes importantes lo constituyeron los planes de cada centro de población estratégico y un informe especial de la zona elaborado por la CRESEM a fines de 1987, los cuales a su vez contienen información de encuestas realizadas con antelación. Las demás fuentes consultadas se citan al final del capítulo.

#### 4.1 El Proceso de Metropolización

Según lo que se ha venido diciendo, la conurbación, que se refiere a la expansión del área urbana por incorporación física y funcional de las localidades de distintas jurisdicciones político-administrativas relativamente próximas a ella, es el proceso que sobre todo a partir de la actual década se ha presentado en los municipios del Estado de México. La dirección que el crecimiento urbano ha seguido en ésta entidad se puede decir, conforma la o las tendencias de crecimiento de la ZMCM. En términos globales puede hablarse de dos direcciones que el crecimiento urbano sobre el estado de México ha

tenido en la década actual, una primera hacia el norte y una segunda hacia el oriente; ésta última zona es la más reciente y además está caracterizada por contener a los grupos sociales de menores ingresos en un número conjunto de colonias populares. En el crecimiento sobre los municipios del norte a diferencia de lo anterior, han tenido una participación más amplia las clases medias ya que dichos municipios se han visto favorecidos por inversiones estatales en infraestructura.

#### 4.1.1 Inicio y Dinámica de la Urbanización

Los municipios en cuestión son parte del Valle Cuautitlán- Texcoco y están ubicados al oriente de la ciudad de México. Tienen como colindancia principal hacia el oeste la delegación Tláhuac del D.F. y el municipio de los Reyes la Paz del Estado de México, a los que comunican con la carretera federal y la autopista a Puebla. Por el sur la vía de comunicación es la carretera Tláhuac-Chalco. Su área urbana actual (ver mapas 2a y 2b) se circunscribe a su extremo poniente constituido por una extensa planicie. Los únicos límites físicos al crecimiento son, al norte en Ixtapaluca, el "Cerro Tejolote", el cual hace que el área urbana de este municipio menor que la de Chalco; al sur de Ixtapaluca se encuentra el cerro "el Elefante" y al sur del Valle de Chalco el cerro "Xico"; uno más es la presencia de aguas residuales al sureste del mismo cerro al oriente de la vía de ferrocarril.

Al sistema urbano Chalco-Ixtapaluca lo integran los asentamientos establecidos en los poblados originales, así como los asentamientos irregulares de dentro y fuera del límite del crecimiento urbano y a los cuales, en su respectiva jurisdicción, se les ha denominado "centro de población".

Al centro de población estratégico de Chalco lo integran la cabecera municipal, el Valle de Chalco, San Lorenzo Chimalpa, San Mateo Huitzilzingo y San Martín Xico Nuevo. Al centro de población estratégico de Ixtapaluca lo componen las localidades de Tlalpizahuac, Ayotla, Talpacoya, San Francisco Acuautla y la Colonia Jimenez Cantú incluyendo barrios, colonias y fraccionamientos.

El conjunto del sistema (de los centros de población) abarca aproximadamente 15,060 has. tanto del régimen ejidal como de propiedad

privada, de ellas 4,558 has. (que corresponden al 30%) están ocupadas por usos urbanos (ver cuadro 4.2).

Cuadro 4.2

## CHALCO-IXTAPALUCA: USO ACTUAL DEL SUELO (HAS.) 1985

CHALCO			IXTAPALUCA		
AGROPECUARIO	4 997	61.4 %	AREA URBANA ACTUAL	1 648	
URBANO	2 910	35.7 %	URBANIZABLE	582	
GRANDES BALDIOS	234	2.9 %	NO URBANIZABLE	4 690	
TOTAL C.P.E.	8 141	100.0	TOTAL C.P.E.	6 920	

FUENTE: Planes de los centros de población estratégicos de Chalco e Ixtapaluca, 1985.

La actual situación tiene un marcado contraste con la que prevalecía todavía en 1978 cuando únicamente los poblados originales conformaban el área urbana (obsérvese mapa de crecimiento). En el municipio de Chalco como se puede ver, los usos habitacionales se concentraban en la cabecera municipal; en el municipio de Ixtapaluca la población se localizaba únicamente a lo largo de la carretera federal a Puebla en Ixtapaluca, Tlapacoyá, Ayotla y Tlalpizahuac, así como las colonias al norte de ésta vía y algunos al sur, de los que destacan San Francisco Acuautla, La Venta, Sta. Bárbara, Hornos de Sta. Bárbara y los fraccionamientos Acozac, Tlayehuale, y José de la Mora. El resto no existía. La población se duplicó y la superficie se cuadruplicó.

**Dinámica Demográfica**

Del periodo que va de los años 1950 a 1970, ambos municipios mantuvieron características eminentemente rurales: Chalco se había configurado como un municipio agropecuario y agroindustrial, en Ixtapaluca por su parte, como resultado del crecimiento industrial acelerado de la Zona metropolitana en los años 50s, se instalaron importantes industrias (p.e. Ayotla Textil y Textiles Acozac) que provocaron notables flujos de migración, razón por la que su crecimiento demográfico en décadas anteriores tuvo tasas mayores que en Chalco. La situación se invierte en la década actual a raíz del fraccionamiento de los ejidos (cuadro 4.3).



Cuadro 4.3

CHALCO-IXTAPALUCA: DINAMICA DEMOGRAFICA. 1950-1985

	POB.	TASA CREC.		POB.	TASA CREC.
CHALCO	TOTAL	ANUAL	IXTAPALUCA	TOTAL	ANUAL
1950	23,421			11,481	50-60 6.4 %
1960	31,608	60-70 2.7 %		21,803	60-70 6.0 %
1970	44,215	70-80 6.9 %		39,603	70-80 7.2 %
1980	81,532	80-85 18.2		81,043	
1985	188,000			94,000	70-85 6.4 %

FUENTE: Planes de los Centros de Población Estratégicos de Chalco e Ixtapaluca, 1985.

Mientras en Ixtapaluca la población creció más de 7 veces de 1950 a 1980, en Chalco lo hizo 3.5 veces; sin embargo, entre 1980-1985 Chalco con una tasa de crecimiento de 18.2% anual duplicó su población mientras que Ixtapaluca sólo creció un 25%. Es decir, que una gran cantidad de población se estableció en el Valle de Chalco, surgido entre 1978 y 1983.

En 1978-79 se originaron los nuevos asentamientos. Los ejes de crecimiento fueron además de la carretera federal a Puebla, la autopista a Puebla y por el sur la Carretera Chalco-Tláhuac. Los ejidos que comenzaron a fraccionarse fueron Tlalpizahuac y Ayotla por el norte, y Xico Viejo por el sur; el primero de ellos por su fácil acceso y cercanía a los Reyes-la Paz y el segundo por su cercanía a la carretera Chalco-Tláhuac. En un proceso continuo siguió el fraccionamiento de los ejidos Sta. Catarina, Tlapacoya y Ayotla con lo que ya en 1983 se habían fraccionado un número aproximado de 1200 has. Los ejidos de Tlalpizahuac y Tlapacoya se extienden entre los dos municipios en partes semejantes, mientras que el de Ayotla pertenece en su mayor parte a Chalco.

Producto de este rápido crecimiento se formaron un total de 34 colonias populares que hoy viven las consecuencias de la irregularidad y prácticamente se puede decir que el asentamiento fue "creado", pues su velocidad se midió en meses. Ante ello, hemos convenido aludir a dos factores primarios del rápido crecimiento local.

#### FACTORES DEL CRECIMIENTO.

El primero de ellos es sin lugar a dudas la cercanía de la ciudad de México, sobre todo de delegaciones y municipios como Iztapalapa y Nezahualcóyotl donde se habían encarecido y saturado los lotes.

Como se sabe, el municipio de Nezahualcóyotl y las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las únicas entidades que en los últimos 30 años (1950-1980) tuvieron aumentos superiores al millón de habitantes. La población de Nezahualcóyotl aumentó 233 veces en ese lapso p.e., mientras que el incremento total de las tres localidades equivale al 79.4% que tuvo la población del estado de México metropolitano, al 65 % del D.F. y al 35.9% de toda la ZMCM (El Colegio de México, op. cit). Como consecuencia de tal situación el déficit de vivienda en Iztapalapa como en Nezahualcóyotl, así como el índice de hacinamiento y los déficits de infraestructura, aunado a los altos costos del suelo, han significado motivos para la migración de la población hacia la periferia que por lo menos en materia de precios del suelo representa una alternativa.

El segundo y más importante, por los procesos que con anterioridad y paralelos al crecimiento hubieron de suceder, es la oferta de suelo barato.

La oferta de suelo barato la explican tres circunstancias principales. La primera se debe a las características geomorfológicas del suelo que, producto de la desecación del ex-lago de Chalco, posee un alto nivel freático que en cada época de lluvias inunda el valle y lo hace inadecuado para el desarrollo urbano debido a la poca capacidad de carga que tiene, a menos que se hiciera una gran inversión. La segunda es la situación de la actividad agrícola caracterizada en esos años por su baja producción y por lo tanto rentabilidad. La tercera es la tenencia social del suelo cuya venta connota una transacción ilegal, este punto ha sido un factor fundamental para el crecimiento "explosivo" detrás del cual se encuentran más de un agente que interviene, pero que veremos con detenimiento en el apartado 4.2.1.

Respecto a la actividad agrícola, en los años previos y durante el fraccionamiento del ejido, los ejidatarios no contaron con los recursos técnicos y financieros que les permitiese obtener una alta o

suficiente productividad, encontrando mejores ingresos en la venta de sus parcelas. Cabe mencionar que, al parecer, la cercanía de la zona de estudio con el área urbana del D.F., antes de suceder el fraccionamiento de aquella, posibilitó el desarrollo del rentismo(6) por algunos ejidatarios, quienes encontraron más comodidad en las actividades urbanas. Esto lo reporta un antropólogo en un trabajo que dice lo siguiente: "Tomemos por ejemplo el ejido de Chalco donde los ejidatarios que rentaban su tierra eran casi la mitad de los 560 ejidatarios y obtenían una renta de \$500.00 máximo por ciclo agrícola (esta cifra equivalía a un mes de salario mínimo en 1975-77). Un ejidatario que cultivara su tierra necesitaba invertir \$1,500.00 para obtener un equivalente de \$5,000 al final del ciclo; pero en el momento en que se inició el proceso de fraccionamiento los ejidatarios podían vender su parcela por medio millón de pesos o bien, fraccionarla ellos mismos logrando así más de un millón."(Espinoza, 1988). (7).

#### 4.1.2 El Origen de la Población: la migración periferia-periferia

Aún cuando los factores de atracción de la Ciudad de México no sean los mismos que los que eran hasta fines de los años 60s, la importancia que tiene la inmigración (el crecimiento social) hasta el momento no ha disminuido.

Ahora bien, aunque en el crecimiento reciente de los municipios metropolitanos la migración es el componente principal, ésta no representa un modelo sencillo sino que es parte de un proceso complicado de movimientos intraurbanos(8) cuyo epílogo es el desplazamiento hacia la periferia!

Son pocos los estudios recientes respecto al movimiento de la población en la Ciudad de México y principalmente encuestas (vr. g. Plan de Desarrollo Urbano del Edo. Mex.), sin embargo, permiten entrever que: en gran parte las prioridades de la población al buscar alojamiento, no son siempre la ubicación, el tipo de tenencia o la estructura física de la vivienda y la existencia de servicios las más importantes, sino simplemente la disponibilidad de vivienda -o suelo

en el caso de la periferia, que es al que nos referimos- y un mínimo de accesibilidad.

Para el caso de los migrantes que por primera vez llegan a la ciudad, y que son los de menor presencia en los casos estudiados de la periferia, éstos tienen como primer domicilio aquel lugar en que tienen una relación de parentesco (véase Messmacher, 1987: 89), con frecuencia en un lugar ya consolidado donde rentan o comparten alojamiento. Con el tiempo éste buscará ser propietario del lugar que habita, encontrándolo en alguna parte de la periferia cuyo costo le es accesible.

Así se sabe por ejemplo, que en el municipio de Ecatepec el 59% de sus habitantes procede del D.F. y sólo 12% son nacidos en el propio Estado; en Naucalpan 77% proceden del D.F. y en el caso de Chimalhuacán el porcentaje es de 57% (Gaceta de Gobierno, op. cit. : 4). Además de todo, Ecatepec y Chimalhuacán han tenido un crecimiento reciente con tasas anuales de 9.3% y 16.9% respectivamente.

En Chalco-Ixtapaluca se encontró que el 68% de los jefes de familia nació fuera del D.F. y del estado de México y que el 94% de la población tuvo como lugar de residencia inmediata anterior (cuadros 4.4 y 4.5) el D.F. y los municipios conurbados del Estado de México: 47.2% procedente de la parte del Estado de Mex. y 46.8% del D.F.. También que sólo el 16.5% de los jefes de familia nacieron en el Estado de México y 15.6% en el D.F. haciendo en total el 32%. Estas cifras dejan ver que el origen de la población está aún, en gran parte (aunque los datos se refieren a los jefes de familia cuyas edades fluctúan entre los 22 y los 78 años con un promedio de 39.5), fuera de los límites de las entidades que conforman a la ZMCM y además confirman dos cosas: 1) la importancia del crecimiento social en esta zona, aunque éste no tenga una manifestación inmediata en la periferia y 2) el crecimiento demográfico de las zonas periféricas por una migración intraurbana, donde la mayoría de sus habitantes procede de la periferia inmediata anterior.

La segunda aseveración lo demuestran los datos de la población que tuvo como último lugar de residencia el D.F. o el edo. de México, ya que de un total de 193, 192 vivían en alguna delegación o municipio conurbado de la ZMCM. De ellos, 45.5% vivieron en Nezahualcóyotl

(26.4%) o Iztapalapa (19.1%), zonas adyacentes a la de estudio. En menor número pero también parte de la periferia anterior, son los procedentes de Xochimilco y Tláhuac. Cabe aclarar que los municipios de Chalco e Ixtapaluca tienen una mayor representación en las cifras debido a que corresponden a colonias o pueblos originales y que por tanto siempre han vivido ahí.

Cuadro 4.4

CHALCO-IXTAPALUCA: LUGAR DE NACIMIENTO DE LA POBLACION

Estado	Total	%			
Oaxaca	36	17.5	Tlaxcala	5	2.4
México	34	16.5	S.L.P.	4	2.0
D.F.	32	15.6	Zacatecas	2	1.0
Puebla	19	9.0	Morelos	2	1.0
Hidalgo	17	8.2	Chiapas	2	1.0
Michoacán	16	7.8	Durango	2	1.0
Guanajuato	14	7.0	Jalisco	1	0.4
Veracruz	12	6.0	Querétaro	1	0.4
T O T A L				205	100.0

Fuente: elaborado con datos de investigación directa (encuesta).

#### 4.2 LA RED DE LA EXPANSION URBANA

¿Qué es una red?. "Las redes pueden definirse como un conjunto de relaciones diferenciadas (compadrazgo, parentesco, amistad, complicidad, vecindad, etc) que posibilitan y sancionan la intermediación". Por otra parte, "el desarrollo de vastas redes de relaciones sociales, donde intereses y orientaciones diversas deben reajustarse y compaginarse, toca al "broker" (intermediario, tratante, corredor o coyote) -individuo, grupo o institución- efectuar tales reajustes." (De la Peña, 1987). Aquí usaremos el término "mediador".

La red de la expansión urbana correspondería a la conformada entre los distintos agentes que por medio de relaciones informales sancionadas por la mediación han hecho del crecimiento urbano su sustento.

Consideramos de primera importancia este apartado por lo siguiente:

a) son escasos hasta el momento estudios en donde se evalúe la participación diferencial que tienen los distintos grupos organizados de la sociedad, los organismos públicos federales, regionales o locales, etc., dentro del marco de la planeación urbana. La importancia de su conocimiento radica en que ello proporciona juicios explicativos del porqué de la parcialidad en los resultados obtenidos en éste ámbito sectorial y por qué la planeación urbana es un ejercicio eminentemente político.

Desde nuestro punto de vista el que las instancias competentes conozcan el desempeño de cada uno de los agentes que intervienen en el proceso de planeación, no les da elementos suficientes para mejorar la situación ya que ello no es cuestión de voluntad sino que todo depende más bien de las determinaciones sociales; las cuales cambian según sus actores, según el momento y según la capacidad que cada uno tenga de ejercer capacidad sobre recursos propios y poder sobre otros.

b) Lo anterior tiene que ver con la capacidad estatal de integración de proyectos disímiles de ciudad, de sociedad e incluso nación; a lo que podríamos denominar como requisito, en su concepción espacial, de la ordenación territorial. Lo otro es la perenne organización territorial como real producto de la forma en que se organiza la sociedad. ¿Cuánta posibilidad existe de lo primero?.

c) La consideración de los agentes de la irregularidad, que aquí llamamos "red social", permiten confirmar hipótesis realizadas con antelación respecto a 'las instituciones formales de gobierno y la fragmentación política de la sociedad mexicana', a la vez que se convierte en una crítica a las omisiones de la política de control del crecimiento urbano

d) De los múltiples tipos de relación entre gobierno federal y gobierno local o regional, trataremos de referirnos según sea el caso y según se requiera, a aquellas de complementariedad, contraposición, sobreposición, etc. y a las condiciones que determina a cada una de ellas, sobre todo sus capacidades y su "poder". Esto por que para nosotros, el funcionamiento de las instituciones nacionales no puede comprenderse si no se toman en cuenta las relaciones entre actores y grupos que operan a distintos niveles. Las formas organizativas diversas dentro de una sociedad no van en una misma dirección.

Antes de dedicarnos exclusivamente a los agentes de la irregularidad, queremos precederle con otro apartado en donde veamos primero los mecanismos predominantes con los que recientemente han operado.

#### 4.2.1 Mecanismos de Incorporación del Suelo

El cambio de uso de suelo rural (agropecuario y/o forestal) a urbano se inscribe dentro de las formas de expansión predominantes más recientes en la Ciudad de México, es decir, por medio de la operación de compra-venta en la que se ceden los derechos sobre la tierra al ocupante (9). Al respecto, los resultados de la encuesta (cuadro 4.6) revelaron que el 66% de los habitantes de la zona entrevistados adquirieron el lote que habitan por compra a ejidatario o fraccionador; 23% -que es una cifra importante dada la relativa poca edad del asentamiento- lo adquirió por traspaso (10); 7% (otro) lo heredaron o siempre han vivido ahí, como es el caso de las colonias Sta. Bárbara, Ixtapaluca y pueblo de Xico; finalmente el 4% respondió no saber, la mayoría de ellos por que cuidan o rentan (4 son las familias que rentan).

El mecanismo de traspaso ha sido importante y es un indicador de la especulación con el suelo. La casi totalidad de los que obtuvieron así su lote con o sin vivienda respondieron que los dueños anteriores decidieron traspasar aduciendo la carencia de servicios y resumían su respuesta, al igual que los dueños actuales en la frase: "por que no nos gusta aquí". Es de suponerse que quienes así procedieron, lo hicieron por que tuvieron alternativas; algunos por que son propietarios de algún lote en otra parte de la ciudad, otros que prefirieron seguir rentando (algunos lo hacen aunque tengan aquí su lote) y otros por que se deshacen de parte de la superficie adquirida desde un principio con el propósito de construir en lo que les queda. Lamentablemente no contamos con las magnitudes precisas de cada una de éstas situaciones.

La forma más evidente de la especulación (11) y sobresaliente por su magnitud, es la que se está haciendo actualmente con la gran cantidad de lotes desocupados cuyos dueños sólo esperan la sanción del mercado con el término de la regularización del asentamiento para

apropiarse de la renta ya generada. No sucede como comunmente se dice, que la especulación sea llevada y controlada por un pequeño grupo sino que también es importante la llevada a cabo de manera individual por un gran número de personas. Los fraccionadores más bien se han dedicado al fraude con la venta por segunda y tercera vez de un mismo lote.

Cuadro 4.6

FORMA DE ADQUISICION DEL LOTE		
	TOTAL	%
1. por compra a ejidatario o fraccionador	136	66
2. por traspaso	47	23
3. otro	15	7
4. no sabe	7	4
	205	100

Fuente: elaborado con datos de investigación directa (encuesta)

Cuadro 4.7

DOCUMENTOS COMPROBANTES DE PROPIEDAD AL COMPRAR EL LOTE		
Documento	TOTAL	%
1. constancia de sección o recibo de compra-venta	154	75.1
2. recibo de compra-venta y de luz, agua o predial	15	7.3
3. constancia de sección y recibo de luz, agua o pred.	7	3.4
4. recibo de pago de luz, agua o predial	6	3.0
5. ningún papel	10	5.0
6. otro	1	0.2
7. no sabe	12	6.0
TOTAL	205	100.0

Fuente: elaborado con datos de investigación directa (encuesta)

Consecuencia de la "irregularidad" del parcelamiento ejidal, es la precariedad de los documentos probatorios de posesión que reciben los habitantes al momento de comprar el lote (12). El 75% de los entrevistados recibieron constancia de sección o recibo de compra-venta. Contrasta con ello el 5% que no recibió documento alguno, de los cuales sólo un caso se presentó dentro de la zona urbanizable y el resto fuera del límite pinte su raya.



La "irregularidad" del asentamiento deviene de la compra-venta y no de las invasiones que predominaban en el decenio anterior (13). Esta situación jurídica desventajosa para los colonos, recae sobre ellos sólo debido a la parcial aplicación que de la legislación agraria se hace y de las propias limitaciones del régimen legal vigente de planeación. Destaca el incumplimiento de los artículos 52 y 470 de la Ley Federal de la Reforma Agraria; el primero de ellos referente a la inalienabilidad de los derechos sobre los bienes agrarios y el segundo a las sanciones a que se hacen acreedores quienes detentando el cargo de comisariado ejidal permitan o realicen actos de transferencia "ilegal" de la tierra. (véase Iracheta, 1984). En una inequitativa delimitación de responsabilidades es el colono el único para el que las más de las veces se le aplican las leyes y reglamentos correspondientes.

Ahora bien, aún cuando los responsables de la incorporación del ejido a la ciudad parecen ser sólo los ejidatarios y fraccionadores, ello no significa que sean los únicos ni es suficiente su conocimiento para ubicar en ello las deficiencias fundamentales de los ordenamientos jurídicos vigentes. Detrás de ellos se encuentran - además de procesos informales- personajes que con algún puesto político o burocrático encubren y apoyan el proceso, sin la participación de los cuales no hubiese sido posible el nacimiento de un fraccionamiento irregular del tamaño del Valle de Chalco, y otros del pasado y del presente.

En los procesos de venta ilegal, como lo muestra este estudio y otros anteriores, (Durand, 1983 y Lugo y Bejarano, 1981) organismos como la CNC han estado a la vanguardia de la especulación con la tierra. Lo mismo se ha hablado de la SRA (Gilbert, op. cit.) a quien se le ha detectado una política de patronazgo hacia los ejidatarios y cuyo poder descansa en su habilidad para controlar y manipular a los campesinos. Esto mismo se pudo advertir en pláticas con distintos técnicos y funcionarios medios de la SEDUE (depto. de suelo urbano) y de la residencia regional de la SDUV de Chalco, quienes han percibido más de cerca ello; asimismo con algunos representantes de los colonos.). En el siguiente apartado se aportan los elementos que sostienen y confirman esta aseveración.

#### 4.2.2 Agentes de la Irregularidad

Así como los asentamientos irregulares reciben la denominación de informales, así también podrían calificarse las relaciones establecidas entre los sectores de la sociedad involucrados en el proceso de crecimiento de la ciudad fuera del marco jurídico. El crecimiento de los valles de Ayotla y Chalco se sustentó en el desarrollo de una red de relaciones sociales "informales" en que el interés común se centró en los ingresos derivados del fraccionamiento del ejido.

El papel de los mediadores insertos en dicha red es fundamental para comprender el éxito de los fraccionadores. Fraccionadores y mediadores conforman lo que denominamos agentes. Entre los agentes pueden encontrarse tanto aquellos que carecen de representación alguna como aquellos que si la tienen, v. gr. representantes agrarios (comisariados ejidales, centrales corporativas de organización agraria como la CNC y la CCI, Secretaría de la Reforma Agraria); representantes urbanos como los delegados de las colonias irregulares y representantes del sector gubernamental como el Ayuntamiento, oficinas planificadoras del desarrollo urbano, etc.(14).

Entre los agentes que carecen de representación pero que aparecen como responsables directos de la irregularidad se encuentran los propios ejidatarios y/o comuneros -según sea el caso- y los fraccionadores profesionales (15).

Ahora bien, al hablar del papel de algunos agentes como mediadores, se está aludiendo al ejercicio de sus capacidades en ciertos aspectos; es decir, se mencionará al "poder que tienen para realizar lo que hacen. De esta manera, se referirá aquí al tema del 'poder' no como marco de referencia sino como elemento de análisis.

Consideramos, como Richard Adams (16) que los actores poseen un poder diferencial y se mueven en diferentes niveles. El poder de cada uno de ellos está definido como la capacidad de ejercer influencia sobre actores o unidades operativas con base en el control sobre recursos estratégicos. (Poder -que un actor ejerce sobre otros- y Control -que un actor ejerce sobre sus recursos)."

Si de los actores, nos refiriéramos sólo a las instituciones mexicanas, encontraríamos que la función o actividad que más efectúan algunas de ellas es la de mediación. Un ejemplo concreto de ello sería el caso de la Cresem -institución habilitada para hacer frente al fraccionamiento irregular- para la cual resulta cierto aquel aforismo que dice (que): *no suprime los conflictos, pues entonces dejaría de ser útil, pero media entre ellos* (véase Espinoza, 1988, Cresem, 1987 y De la Peña, 1988). Lo mismo para la Corett (Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) con respecto a la regularización, pero eso se verá más adelante. Lo que si es conveniente resaltar en este momento es que, en cuanto al poder con que cuentan los mediadores, éste les es otorgado por quien los utiliza; así por ejemplo la función del ayuntamiento, de la Cresem o de las residencias locales de desarrollo urbano, depende de quien lo utiliza según el proyecto con que se halle identificado éste.

Cuando el poder se distribuye desigualmente, el mediador favorece los intereses de aquel que lo posee en magnitud superior. Las relaciones de poder, por supuesto que cambian e incluso en la zona de estudio bien se pueden distinguir dos periodos cuyo parteaguas es precisamente la creación de la Cresem como institución de mediación política que tuvo a cargo desarticular las redes de la expansión como venían laborando, y que acompañó a la puesta en marcha del programa de delimitación del límite urbano en los municipios conurbados del Estado de México, el "pinte su raya"; ello aconteció durante la administración de Alfredo del Mazo en 1983.

Ahora veamos como se modificaron las relaciones locales de poder en esos periodos. Aunque antes queremos adelantar un juicio: que la persistencia de los conflictos por el límite urbano indican que ni el Estado (o sus representantes del sector urbano) ni los fraccionadores y su red informal centralizan el poder. Este se mueve para un lado u otro dependiendo de los niveles de articulación en que se encuentre cada uno. Algunos enfoques, sin embargo, sugieren que es la estrategia del estado para dar solución al déficit de vivienda (17).

La relación de fuerzas entre los distintos agentes motivó un cambio en la dinámica de la expansión de la zona, disminuyendo notablemente la incorporación de más superficie ejidal. La situación

socioeconómica que provoca el desarrollo de las relaciones informales, sin embargo, permanece igual.

Los datos más importantes para este tema se obtuvieron de Espinoza (op. cit.), mismos que posteriormente publicó en la sección metrópoli del periódico el Día (10-X-1988).

Hasta antes que la Cresem iniciara sus actividades y desde 1979, época en que ocurrió el mayor crecimiento, la red de la expansión urbana se articuló en torno a los agentes y mediadores aludidos. Todo parece indicar que los principales agentes fueron: ejidatarios, autoridades ejidales, representantes ejidales y regionales de la S.R.A., fraccionadores profesionales y el PRI local. De la mediación estuvieron a cargo en su mayor parte las presidencias municipales, que "sirvieron para consolidar los contactos con los funcionarios estatales y federales que hacían posible el fraccionamiento de las parcelas ejidales" (la SRA y ciertos funcionarios cercanos al gobernador). Era la administración de García Cantú, considerado por Espinoza como un político empresario, contrario a Del Mazo a quien denomina un político administrador. (Idem).

Con la participación del PRI local fue posible someter a control a los colonos y mantener la estabilidad social necesaria para continuar con el fraccionamiento, al mismo tiempo que garantizaban la no intervención de otros partidos; ello se logró al convertirse sus afiliados en representantes de los colonos y encargarse de la gestión de sus principales demandas.

Mientras que el municipio como es natural, no debía reconocer la validez de la posesión del suelo por parte de los colonos, debido a la "ilegalidad" en que debieron de incurrir, en sus actitudes si reconocía -y como se dijo, fomentaba- la consumación de los hechos. A través de las funciones del Cabildo se dió a la tarea de nombrar a los delegados de las colonias irregulares, es decir, él mismo impulsó la representación de las colonias ante el municipio. Los delegados mismos se dedicaron a fraccionar, consolidando con todo ello el asentamiento.

La vinculación de los intereses de los fraccionadores con los de los representantes ejidales y regionales de la SRA y de las autoridades municipales y estatales en el Estado de México, sobre todo de aquellos que operaban en la extensa región de Chalco-Amecameca, y

la fortaleza adquirida conforme avanzaba la parcelación del ejido, hizo posible que impusieran a los presidentes municipales de Chalco e Ixtapaluca en los periodos 1979-1981 y 1982-1984 y al suplente del diputado local en el periodo 82-84.

Por su parte, la participación de la SRA fue más evidente ya que no intervino en el momento que las parcelas se fraccionaban y sólo procedió a cancelar los derechos agrarios de únicamente algunos de los ejidatarios que vendieron sus tierras, aplicando parcialmente los reglamentos agrarios. Se supo que de 200 ejidatarios que habían vendido su parcela sólo a 86 les canceló sus derechos y ello hasta febrero de 1986 debido a la presión de los demás ejidatarios y a la presión que ejerció el (nuevo) gobierno del Estado.

Los ejidos fueron fraccionados de la manera siguiente (18): Ejido Estación Xico, controlado por un fraccionador profesional y por el comisariado ejidal; contó con ayuda del PRI local y recursos por parte del municipio.

Ejido Chalco, su venta fue encabezada por el comisariado ejidal de Chalco (que después fue regidor del municipio durante 1982-82) en el periodo 79-82. también tuvo ayuda municipal.

Tlalpizahuac, fue el primero en fraccionarse, el comisariado ejidal encabezó el proceso.

Ayotla, fue fraccionado por el grupo más fuerte del valle que dirigió un fraccionador profesional (Gilberto Glz. Garrido) y el comisariado ejidal. Ellos vendieron casi la mitad del valle de Chalco, más de 1000,has. . Contaron con el apoyo del PRI local, del diputado suplente y del municipio de Chalco; además que crearon su cuerpo de golpeadores.

Tlapacoya, controlado por el diputado suplente y el comisariado ejidal. Este actuó junto con los que fraccionaron el ejido Ayotla como lo hicieron también los de Chalco y Xico.

El poder económico generado por la venta clandestina del Valle fue acompañado por el poder político que los fraccionadores lograron al controlar puestos tan importantes como los municipios.

Al menos en Chalco-Ixtapaluca la puesta en marcha de la política "tajante" de control del crecimiento concidió con una decisión política de desplazar aquellos personajes y esta parece ser la falla fundamental de la instrumentación del programa "pinte su raya" (véase Castañeda, op. cit). Que en su origen se pensó más que para detener el crecimiento en un largo plazo, para detenerlo en el corto plazo y recuperar el control político. En el capítulo siguiente se analizan con mayor detalle los resultados del programa.

Al decidirse que la Cresem (19) fuese el instrumento de mediación política que acompañara al instrumento técnico para desplazar a las redes de la expansión urbana y encargarse del control de la organización comunitaria, las relaciones de poder entre los representantes de lo formal y de lo informal cambiaron. La manifestación más clara de ello fue la disminución del ritmo de crecimiento. Sin embargo, los fraccionadores -según palabras del residente local de Chalco- "no han muerto, éstos sólo modificaron sus formas de operar y hay indicios de que se están reorganizando para volver a operar desde donde lo habían hecho antes. En este sentido son las denuncias realizadas por ejidatarios del ejido Chalco sobre el fraccionamiento del mismo por el presidente del comisariado ejidal coludido con fraccionadores clandestinos (El Universal, 6-III-88

Hasta el momento la oposición de los propios ejidatarios a vender ha evitado la conurbación del valle con la cabecera municipal de Chalco.

Los cambios ocurridos después del inicio de la política de control son principalmente la mayor independencia de los colonos para su organización interna y más adelante, el relevo de la función negociadora de la Cresem por el Municipio; el cual es ahora responsable mayor o único del control del crecimiento y del cual por consiguiente, depende el futuro inmediato de la zona.

#### 4.3 Características del Asentamiento y Problemática Urbana

La "irregularidad" le confiere a todo asentamiento ciertas características; propias unas, de la ocupación del suelo referidas sobre todo a la traza urbana y a la densidad habitacional; otras, al nivel de vida de la población -sobre todo sus bajos niveles de ingreso y la precariedad de sus viviendas- y al medio ambiente en menor medida. Características que distinguen a todo asentamiento urbano popular. Por otra parte, ésta misma situación jurídica de la tenencia del suelo es causa de los diversos problemas que padecen, traducidos principalmente en la carencia de servicios y equipamiento.

Procedemos a continuación a detallar cómo lo anterior se manifiesta en la zona de estudio.

##### 4.3.1 Estructura Familiar y Niveles de Ingreso de la Población

Una de las características más notorias en los asentamientos populares es la evolución de las relaciones culturales que se establecen entre los ocupantes de un mismo domicilio. Se sabe que en los asentamientos consolidados de este tipo es frecuente el alquiler y el compartimiento de la vivienda, en donde suele no haber relación de parentesco alguna entre dueños e inquilinos. Por el contrario, en asentamientos de edad reciente donde predomina la posesión del lote por el que la habita, existe muy poco la renta de vivienda y las relaciones predominantes en los pocos casos en que aquella se comparte es el parentesco.

Al respecto se encontró que el 85% de los domicilios encuestados está habitado por una sola familia, 9% por dos familias, y el 6% restante por 3 o más familias. Del 15% que comparte alojamiento se encontró que en todos ellos la relación que existe es de parentesco. Una excepción de esto en un 1%, se presentó en una de las colonias originales del municipio de Ixtapaluca que aunque tiene más de 20 años de antigüedad apenas se encuentra en proceso de regularización.

El promedio de personas por familia es de 5.3., ubicándose dentro del promedio de los 17 municipios conurbados (véase García P., 1987).

Al referirse a la PEA, los planes de los centros de población estratégicos ( CPE ) proporcionan la siguiente información: En el caso del CPE de Chalco (Plan Urbano 1985) se estima que el 21% de la PEA tiene ingresos menores al salario mínimo ( S.M.), el 38% entre 1 y 1.5 veces el S.M., el 26% entre 1.5 y 2.5 veces el S.M. y el 11% restante superior a 2.5 veces el S.M.. Al referirse particularmente al valle de Chalco se dice que el 52% de la PEA percibe un S.M. y el 22% menos de una vez el S.M..

Para el CPE de Ixtapaluca (Plan Urbano, 1985) (19) el 72% de la PEA obtiene menos de un S.M., el 36% entre 1 y 2 veces el S.M., el 3% entre 2.5 y 4.5 veces y sólo el 1% obtiene ingresos superiores a 4.5 veces el S.M..

Algo notorio e importante es la fuente de ingresos de la población por sector económico. Por ejemplo, en el municipio de Ixtapaluca, de 1960 a 1985, se presentaron los siguientes cambios. El sector primario que en 1960 representaba el 49% de la PEA, en 1985 se había reducido al 16%; en el sector secundario el proceso es contrario pues este cambió del 20.65 al 45% en el mismo periodo; por último, el sector terciario ha tenido un ligero aumento que va del 26% en 1970 al 39% en 1985. (Idem.) (20).

En el municipio de Chalco "se estima que el 7.3% de la PEA se dedica a actividades primarias, el 13.6% al sector secundario y el 79.1% al terciario (Idem.) . Estas cifras representan cambios notorios en su composición por sectores con una marcada tendencia a la terciarización en detrimento del sector agropecuario... En 1970 por ejemplo, 47% de la PEA se concentraba en el sector primario, 24% en el secundario, 25% en el terciario y 4% no estaba especificado. Se particulariza también la situación del empleo en el Valle de Chalco, en el que, para 1985, se consideraba que sólo el 42% de la PEA contaba con un empleo fijo y el 58% restante tenía una situación insegura, lo cual necesariamente incide sobre las posibilidades de mejoramiento de la vivienda.

En este mismo sentido van los resultados obtenidos de la encuesta aplicada para este estudio (cuadro 4.8). En ellas se encontraron a 216 asalariados, 37 no asalariados con ingreso, es decir personas que carecen de ingreso fijo, y sólo 3 casos donde ningún miembro familiar



tenía empleo actual. En el caso de los asalariados el 89% declaró tener ingresos de menos de un salario mínimo a 1.5 veces el salario mínimo. En el caso de los no asalariados con ingresos, el 89% se halla en la misma situación (declararon obtener de menos de una vez a 1.5 veces el salario mínimo).

Al mismo tiempo se obtuvo el dato de familias por número de asalariados (cuadro 4.9) y se detectó que el 64% tiene un sólo asalariado y sólo el 13% dos asalariados; mientras que un 16% tiene no asalariados con ingreso. Para las familias con un solo asalariado, el 82% percibe 1 y 1-1.5 veces el S.M.; para las que tienen dos asalariados, el 85% de ellos presenta la misma situación que en el caso anterior: el 51% con una vez el S.M. y el 33% entre 1 y 1.5 veces. De tal manera que a pesar de la existencia de familias con más de un asalariado, su ingreso -como lo indican las fuentes ya citadas- sigue siendo insuficiente para que la población pueda acceder a programas de vivienda formal. De ahí también los problemas económicos para hacer mejoras a la vivienda y su construcción por etapas.

Cuadro 4.8  
INGRESO POR PERSONA

ASALARIADO			NO ASALARIADO		
NIVELES DE INGRESO			NIVELES DE INGRESO		
SEGUN S.M.*	TOTAL	%	SEGUN S.M.	TOTAL	%
0.1 - 1	12	5.5	0.1 - 1	10	27.0
1	123	57.0	1	15	40.5
1 - 1.5	59	27.1	1 - 1.5	8	21.7
1.5 - 2	17	8.0	1.5 - 2	1	2.7
2 - 3	3	1.4	2 - 3	0	0.0
+ de 3	2	1.0	+ de 3	3	8.1
T O T A L	216	100.0		37	100.0

\* S.M. vigente: \$240,000.00 mensuales

Fuente: elaborado con datos de investigación directa (encuesta)

Cuadro 4.9

## FAMILIAS POR NUMERO DE ASALARIADOS

	TOTAL DE FAMILIAS	%
SIN EMPLEO	3	1.5
1 ASALARIADO	132	64.5
2 ASALARIADOS	27	13.0
3 ASALARIADOS	8	4.0
4 ASALARIADOS	2	1.0
NO ASALARIADOS C/INGRESO*	33	16.0
T O T A L	205	100.0

\* Se refiere a personas sin ingreso fijo.

Fuente: elaborado con datos de investigación directa (encuesta)

#### 4.3.2 Irregularidad de la tenencia de la tierra y Cambios en la Vivienda

##### a) LA IRREGULARIDAD

En el cuadro 4.10 se encuentra desglosado el número de ejidos, la superficie, las colonias, lotes y población que se encuentran en una situación de irregularidad dentro del límite urbano actual. Los datos, en ese mismo orden fueron: 10 ejidos, aproximadamente 2800 has., 61 colonias, 79,786 lotes y 301,000 habitantes. Conviene sin embargo hacer ciertas precisiones acerca de los datos. Los ejidos Ixtapaluca (excepto Chocollines), Magdalena Atlipac y Zoquiapan: sus colonias, lotes y población, existían ya como parte de los asentamientos urbanos de la zona antes de que sucediera la aparición de los asentamientos irregulares recientes. Por otra parte, las colonias y lotes de los ejidos de Chalco y Tlapacoya marcados con un asterisco en el cuadro, también existían con anterioridad al proceso de fraccionamiento.

Si ésto que ya existía, lo sustraemos a las cifras anteriores, resulta que lo que verdaderamente ha tenido una incorporación reciente a la zona urbana son los ejidos de Sta. Catarina, Ampl. Sta. Catarina y Estación Xico; todos ellos en su totalidad. Otros ejidos que sólo se incorporaron parcialmente pero en su mayor parte, fueron los de Tlalpizahuac, Ayotla, Tlapacoya y Chalco. Traducido lo anterior en cifras se tiene que, de las 2800 has. irregulares que hay, 2600 son de incorporación reciente; de las 61 colonias, 34 son "nuevas"; de los 79,786 lotes, son 75 541 los recientes y todo ello habitado por

280,000 personas concentradas en el Valle de Chalco y su prolongación al sur de Ixtapaluca.

¿Qué cambios ha significado la irregularidad de la tenencia de la tierra del suelo para los habitantes con respecto a su situación inmediata anterior?, y ¿qué características le confiere ésta a la estructura urbana del asentamiento?

Como se especificó en el apartado anterior la "irregularidad" de la tenencia de la tierra es una circunstancia que determina características y situaciones que presentan los asentamientos. Las más importantes son, sin duda, aquellas que tienen que ver con la estructura urbana, las condiciones de la vivienda, de servicios y equipamiento y los conflictos sociales que se generan con motivo de la gestión que de algunos de estos aspectos se hace.

Una de las consecuencias principales derivadas de la venta y fraccionamiento "ilegal" del suelo se presenta en la estructura urbana. La "imposibilidad" de las autoridades competentes para evitar la parcelación del ejido significa, en todos los casos, la pérdida de "racionalidad urbanística"; se parte invariablemente, de una aparente falta de "orden" en el inicio del asentamiento. Esto, que es un requisito actual de la planeación urbana en el que más se insiste, se desvanece desde el principio y es a su vez una de las críticas principales que al Estado se le hace.

Aquí en Chalco-Ixtapaluca no se definieron previamente al asentamiento, áreas para equipamiento; no se respetaron derechos de vía de ferrocarril, canales y torres de energía eléctrica; aunque se trató de subdividir adecuadamente las parcelas, no se realizó un trazo regular en la conformación de los lotes ni de las calles -algunas quedaron muy angostas e incluso se llegaron a vender-. En cuanto a la regulación del crecimiento, que se refiere al crecimiento demográfico, éste tampoco se consideró ya que el crecimiento no se dió acorde con las posibilidades de infraestructura y servicios. Véase apartado 4.3.3

Queremos a continuación avocarnos a dos aspectos, uno que es el de los servicios urbanos en su relación con el medio ambiente y nivel de vida de la población (que lo tratamos al final) y otro, que consideramos más importante, el de los cambios que ocurren con la vivienda conforme se va consolidando el asentamiento.

Cuadro 4.10

CHALCO-IXTAPALUCA: DISTRIBUCION DE LA TENENCIA IRREGULAR DE TIERRA  
DENTRO DEL LIMITE URBANO

MUNICIPIO	SUPERFICIE	COLONIAS	TOTAL DE LOTES	POBLACION ACTUAL (1987)	INSTANCIA DE PROCEDIMIENTO
E J I D O T L A L P I Z A H U A C					
CHALCO	160-44-69	2	4 424	20 500	EN CONTRATACION DE LOTES
		DARIO MTZ. I	1 837	8 500	
		DARIO MTZ. II	2 587	12 000	
E J I D O S A N T A C A T A R I N A					
CHALCO	180-21-59	1	5 500	18 000	EN EXPROPIACION
		NINOS HEROES	5 500	18 000	
E J I D O A M P L I A C I O N S A N T A C A T A R I N A					
CHALCO	15-00-00	S/N	450	1 200	
E J I D O E S T A C I O N X I C O					
CHALCO	361-42-03	2	8 550	34 000	DECRETO EN CONTRA- TACION DE LOTES
		XICO VIEJO	4 550	16 000	
		XICO NUEVO	4 000	18 000	
E J I D O A Y O T L A					
CHALCO	974-24-20	13	32 750	116 600	PARA FIRMA DEL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
		GUADALUPANA	4 800	10 000	
		EL CARMEN	1 700	6 500	
		A. DEL MAZO	1 800	6 500	
		AVANDARO	1 700	6 000	
		INDEPENDENCIA	3 000	10 500	
		SANTIAGO	1 500	10 500	
		SAN ISIDRO	4 400	16 500	
		CONCEPCION	4 200	14 500	
		STA. CRUZ	4 900	18 500	
		AMPL. E. ZAPATA	500	2 000	
		MARIA ISABEL	700	2 100	
		JARDINES	900	3 000	
		E. ZAPATA	2 650	10 000	
IXTAPALUCA	65-00-00	2	1 430	4 800	INVESTIGACION DEL ASENTAMIENTO
		LOMA BONITA	1 350	4 500	
		EL CAPULIN	80	300	

Continúa

Cuadro 4.10 (continuación)

CHALCO IXTAPALUCA: DISTRIBUCION DE LA TENENCIA IRREGULAR DE TIERRA  
DENTRO DEL LIMITE URBANO

MUNICIPIO	SUPERFICIE	COLONIAS	TOTAL DE LOTES	POBLACION ACTUAL (1987)	INSTANCIA DE PROCEDIMIENTO
E J I D O T L A P A C O Y A					
CHALCO	423-72-25	7	9 430	39 800	DECRETADO 3-VI-85
		UNION DE GP E	3 240	13 000	ACTUALMENTE EN
		EL TRIUNFO	140	600	CONTRATACION DE
		PROVIDENCIA	2 700	12 000	LOTES POR CORETT
IXTAPALUCA		A.DEL MAZO II	1 050	4 000	
"		EL MOLINITO	1 000	4 500	
"		E. ZAPATA*	600	2 700	
"		VALLE VERDE*	700	3 000	
"	23-00-00	AMPL.MOLINITO	460	1 900	PARTE DE LA RESERVA OCUPADA ILEGAL
E J I D O C H A L C O					
CHALCO	259-07-42	5	6 500	26 250	PENDIENTE FIRMA DEL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
		JARDINES DE CH	2 300	9 500	
		CULTURAS DE M.	2 700	11 500	
		SN.MIGUEL X.	600	2 100	
		E. ZAPATA	200	850	
		LA COLONIA	700	2 600	
CHALCO	201-00-00	2	6 500	19 500	INVESTIGACION DEL ASENTAMIENTO
		AMPL.JARDINES	3 500	10 500	
		AMPL.CULTURAS	3 000	9 000	
IXTAPALUCA	33-00-00	4	575	1 950	INVESTIGACION DEL ASENTAMIENTO
	5-00-00	VALLE VERDE*	150	700	
	8-00-00	STA.BARBARA	25	200	
	20-00-00	TEJOLOTE	300	1 050	
E J I D O I X T A P A L U C A					
IXTAPALUCA	15-21-26	3	1 385	6 100	DECRETADO.ACTUAL- MENTE EN CONTRA- TACION DE LOTES
		CHOCOLINES	977	4 300	
		STA BARBARA	282	1 300	
		LA VENTA	126	500	
E J I D O M A G D A L E N A A T L I P A C					
IXTAPALUCA	96-00-00	1	432	4 800	
		HNOS.STA.BARBARA	432	4 800	
E J I D O Z O Q U I A P A N					
IXTAPALUCA	30-00-00	1	1 500	5 600	
		JIMENEZ CANTU	1 500	5 600	

FUENTE: Cresem (1987) dirección de suelo y mejoramiento urbano

#### b) CAMBIOS EN LA VIVIENDA

Los cambios a que nos referimos son diversos. El primero es la paulatina densificación territorial que, como se sabe, su aceleración está sancionada por la regularización de la tenencia de la tierra.

En el área de estudio hay una densidad de viviendas por hectárea que es de 67.9 para el municipio de Chalco y de 73.0 para el de Ixtapaluca, densidades muy bajas como lo son las de la mitad de los 17 municipios conurbados (21). No podemos explicar a que se deba esa baja densidad en aquellos municipios (sin embargo coinciden con los más periféricos), pero en Chalco e Ixtapaluca si.

Se piensa que la baja densidad en este caso responde en gran parte a la especulación del suelo que hacen los propietarios de los lotes desocupados o libres. En el cuadro 4.10 del número de lotes reportado un 30% en promedio se encuentra libre de construcción.

Líderes de la colonia Unión de Guadalupe en el ex-ejido Talpacoya en un recuento que hicieron el año pasado (1988), encontraron que tres cuartas partes de los lotes de la colonia, algunos libres y otros con construcciones, están deshabitados.

Otro cambio experimentado por los pobladores es el de la tenencia actual de su vivienda con respecto a la tenencia de su vivienda anterior (cuadro 4.11). Lo interesante es que los pobladores, a pesar de todo tipo de restricciones que saben que la irregularidad les confiere, encuentran el cambio como una notable "mejoría", cuando el asentamiento de que forman parte está en proceso de consolidación.

La muestra aplicada confirma lo anterior pues se encontró que mientras el 18.5% de las familias encuestadas vivía como propietario de su vivienda en su último domicilio, ahora el 90% se encuentra en esta situación. La "mejoría" en este aspecto es notable. Un alto porcentaje, 55%, rentaba y un 18% vivía como arrimado, ahora los que rentan son sólo un 2% y 7.5% los que únicamente cuidan la vivienda.

Una relación distinta pero común a las colonias recientes es precisamente la aparición del sector que se constituye como "cuidador" y que es un indicador de la especulación que hacen los propietarios.

En la actualidad, en la totalidad de los nuevos asentamientos los habitantes viven en casa-lote (el 85% son unifamiliares).

anteriormente lo hacía el 58%; el 31 % en cuarto de vecindad y sólo el 9% en apartamento (cuadro 4.12). De los que vivían en vecindad el 100% lo hacía como inquilino, de los que vivían en casa-lote el 30% lo hacía también como inquilino, el 27% como arrimado y sólo el 23.5% como dueño .

Otro cambio importante que ocurre con relación a la vivienda y que le confiere una peculiaridad a la "irregularidad" tiene que ver con el otorgamiento a los pobladores de documentos que les reconocen como "legales" al hacerles sujeto de pagos, es decir, al reconocerles obligaciones pero no derechos.

En efecto, se vió ya que los documentos de propiedad que se le otorgan al comprador al momento de la compra-venta son principalmente recibos y constancias de cesión de derechos que otorga ya sea el ejidatario o el fraccionador . Pues bien, si comparamos aquello con los documentos que tiene actualmente (cuadro 4.13), el cambio es notorio . Ahora, además de lo anterior, el 61% de los que se ubican dentro del límite urbano y el 16% de los que se ubican fuera, posee algún documento oficial que les reconoce como propietarios. El más importante de ellos es el pago del impuesto predial. Así mientras por una parte se considera a los habitantes en una situación de irregularidad de tenencia de la tierra que no les da derecho principalmente a servicios y que por tanto no son reconocidos, si lo son para la tesorería y son paradójicamente regulares fiscalmente.

El 43% de las viviendas de la muestra total tiene constancia de pago predial, mismo que ha sido pagado en algunos casos desde 1979, aunque la mayor parte lo comenzó a pagar a partir del año 1984. De cualquier manera, mucho antes del inicio del programa de regularización iniciado a fines de 1987 y 1988.

Veamos por último las características de la vivienda en cuanto a sus condiciones de habitabilidad o estructura física. La "mejoría" en relación a su tenencia, explicada con anterioridad, se pierde en las características físicas de ésta que es producto de un proceso de autoconstrucción por etapas. Debido a los pocos datos que se encontraron acerca de este punto nos referiremos sobre todo a los resultados de la encuesta. Queremos no obstante, antecederlos con los incluidos en los planes locales correspondientes del año de 1985 cuyas

cifras, aunque bastante rebasadas, consideramos que son representativas en cuanto a la calidad de la vivienda en la zona. (22).

En primer lugar está el centro de población estratégico de Ixtapaluca. En 1985 la vivienda ocupaba 757.3 has. donde se levantaban 11,815 viviendas con una población de 68,524 habitantes, la densidad de viviendas por ha. era de 15.7. El promedio de niveles de construcción por vivienda era de 1 y el de viviendas por lote de 1.4, mientras que el porcentaje promedio de superficie de construcción por lote variaba de un 30% a un 50%.

En el centro de población estratégico de Chalco había 25,620 viviendas, 19% en la cabecera municipal y 76% en el valle de Chalco; éste porcentaje se mantiene actualmente. Al señalarse la situación particular en el Valle se dice lo siguiente: "en relación a la calidad de la vivienda, el 88% del total cuenta con un máximo de tres cuartos por casa habitación y 63% tiene menos de 40 metros cuadrados construidos, sólo el 20% cuenta con techos de concreto y el 95% del total tiene muros de tabique y tabicón... Con respecto a los servicios sanitarios sólo el 6.14% de las viviendas cuentan con baño y para la construcción de las casas el 88% de la población ha recurrido a la autoconstrucción".

Más adelante se incluyen algunos datos, también para el Valle de Chalco, en donde destacan los de número de cuartos por vivienda, de las cuales el 29% está constituida por sólo un sólo cuarto, 39% por dos cuartos y 20% por tres; es decir el 68% de las viviendas cuentan con uno o dos cuartos. En el caso de los metros cuadrados de construcción, el 28% de las viviendas ocupaban 20 metros cuadrados, otro 28% 30 metros cuadrados y 25% 40 metros cuadrados. En cuanto al material de los muros el tabique con 36% y el tabicón con 59% son los predominantes; éstos son considerados materiales de buena calidad. Con respecto al material en los techos sin embargo, el concreto sólo representaba 20%, mientras que la lámina de cartón y la de asbesto representaban juntas, el 78%. Por último el material en los pisos fue: cemento en el 65% y mosaico en un 35%; este último dato nos parece dudoso.

Por nuestra parte obtuvimos los datos que a continuación se mencionan (ver cuadro 4.14) (23). En los techos el material



predominante fue el concreto con aproximadamente el 37%, le siguió la lámina de cartón con 36% y después la lámina galvanizada o de asbesto con 27%. Material en paredes: el tabique y tabicón representaron el 95%, una gran parte de estos cuartos sin embargo, son "provisionales" (los que no tienen techo de concreto principalmente). Finalmente el cemento es el material predominante en el piso (77%), aunque se encontró que en un 21% de los cuartos la tierra lo es.

El 96% de las viviendas resultaron de un nivel y el 4% restante de dos. De las mismas, el 13% son de un cuarto, 34.6% de dos cuartos, 27.7% de tres, 12% de cuatro.8% de cinco, 1% de seis y 2% de siete.

Las características físicas de la vivienda son indicadores del nivel de vida de la población pero no lo único. Terminamos el capítulo con la exposición de las carencias que significan los problemas urbanos más graves para la población, que se constituyen en sus principales demandas y que son los detonantes de diversos problemas sociales que se suscitan. Su causa: la irregularidad, la insatisfacción social de la demanda de vivienda y la inexistencia del control del suelo como un defecto de la planeación urbana.

Cuadro 4.11

VIVIENDA POR TIPO DE TENENCIA					
ANTERIOR			ACTUAL		
		%			%
propia	38	18.5	propia	185	90.2
rentada	113	55.2	la cuida	13	7.8
compartida	37	18.0	rentada	4	2.0
otro	17	8.3			
<b>TOTAL</b>	<b>205</b>	<b>100.0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>205</b>	<b>100.0</b>

Fuente: elaborado con datos de investigación directa (encuesta)

Cuadro 4.12

## TIPO DE VIVIENDA ANTERIOR

	número	%
casa-lote	119	58
cuarto vecindad	63	31
apartamento	18	9
otro	5	2
<b>TOTAL</b>	<b>205</b>	<b>100.0</b>

Fuente:elaborado con datos de investigación directa (encuesta)

Cuadro 4.13

## DOCUMENTOS ACTUALES DE PROPIEDAD (24)

VIV. DENTRO DEL LIMITE U.			VIV. FUERA DEL LIMITE U.		
DOCUMENTO <sup>a</sup>	TOTAL	%	DOCUMENTO <sup>b</sup>	TOTAL	%
1. NINGUN PAPEL	2	1.5		9	12.0
2. REC. DE C/V O CONSTANCIA	35	27.0		52	69.3
3. PAPELES OFIC. LUZ/AGUA/PRED. (+ No.2)	80	61.5		12	16.0
4. NO SABE	4	3.0		2	2.7
5. OTROS	9	7.0			
<b>T O T A L</b>	<b>130</b>	<b>100.0</b>		<b>75</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> 78 viviendas cuentan con recibo de pago predial<sup>b</sup> 11 viviendas cuentan con recibo de pago predial

Fuente:elaborado con datos de investigación directa (encuesta)

cuadro 4.14

## ESTRUCTURA FISICA DE LA VIVIENDA

TIPO DE MATERIAL	EN TECHOS %	EN PAREDES %	EN PISO %
CEMENTO	37%	TAB./TABICON	95%
LAMINA CARTON	36%	LAMINA CARTON	2%
LAMINA GALVA- NIZADA/ASBESTO	27%	OTRO	%
		CEMENTO	77%
		TIERRA	21%
		OTRO	2%
<b>T O T A L</b>	<b>100%</b>		<b>100%</b>

FUENTE:elaborado con datos de investigación directa (encuesta)

#### 4.3.3 Servicios Urbanos, Nivel de Vida y Medio Ambiente

Irregularidad en la tenencia de la tierra es sinónimo de carencia de servicios: agua potable, energía eléctrica, drenaje y alacantarillado. Estos no se otorgan a terrenos no regularizados, que aquí son la mayor parte.

En el caso del abastecimiento de agua potable, el municipio de Chalco tiene un déficit de 199.66 litros por segundo y es el que tiene la más baja cobertura de la red (20%) de los 17 municipios conurbados (Gobierno del edo. Mex., 1986: 38). El municipio de Ixtapaluca tiene un déficit de 167.82 l.p.s. pero la cobertura de su red es del 50% (tercero en ese orden). En el conjunto de los municipios conurbados el déficit en la dotación de agua potable (5,332.54 l.p.s) es de los más agudos abarcando al 27% de la población. Este se concentra precisamente en estos dos municipios, además de en Chimalhuacán y Atizapán.

Ahora bien, el déficit de agua potable al interior del asentamiento se concentra en los ex-ejidó recién urbanizados. En Chalco por ejemplo, el 98.5% del Valle de Chalco carece de éste servicio; él se cubre con un servicio de pipas de alto costo (25) para la población. En Ixtapaluca únicamente los pueblos, colonias y fraccionamientos originales cuentan con la red de agua potable, destacan los fraccionamientos Acozac y José de la Mora que cubren en 100% no sólo éste sino los demás servicios.

Contrasta de cualquier modo la situación de ambos municipios en la infraestructura de servicios ya que, mientras en el Valle de Chalco no se cuenta absolutamente con ninguno de ellos, en las colonias de Ixtapaluca, aún cuando son recientes, cuentan minimamente con servicios de hidrantes públicos sobre todo y en menor medida con energía eléctrica. Esto se explica por la cercanía de poblados y pueblos que han contado desde hace tiempo con ello.

Preferimos en consecuencia, referirnos a los resultados de la encuesta que se aplicó en su casi totalidad a asentamientos irregulares recientes. Hacemos esta aclaración por que a pesar de que todos los domicilios entrevistados tienen una situación irregular en la tenencia de la tierra, no todos ellos son de reciente

incorporación; en aquellos -ubicados en el municipio de Ixtapaluca- , se ha contado con servicios antes del inicio de su regularización.

El 68% de los domicilios donde se levantó la encuesta tiene energía eléctrica en su vivienda, pero de ellos el 88.7% es obtenida en forma ilegal mediante el autoabastecimiento de transformadores y postes provisionales que además de proporcionar un servicio deficiente, resulta caro y ha sido motivo de control de los colonos por parte de sus líderes generando conflictos internos.

El año pasado (1988) se iniciaron los trabajos de regularización de energía eléctrica, pero existe desconfianza en la gente para hacer sus pagos debido a los fraudes que han sufrido con anterioridad por el mismo concepto de parte de sus ex-líderes. Mientras tanto continua el autoabastecimiento.

El caso de la electrificación es un claro ejemplo de el control político que la irregularidad le proporciona al Estado, en este caso al municipio. La demanda de este servicio ha sido una de las más solicitadas por la población pero no se había atendido sino hasta que ésta permitió al municipio crearse así mismo un apoyo popular, ante las actividades de los fraccionadores que ofreciendo algunas mejoras (escuelas, lecherías, arreglo de calles, etc.) o a través de promover la creación del municipio 122 con organizaciones de colonos de Nezahualcóyotl, buscaba debilitar la presencia del municipio y fortalecerse ellas para seguir fraccionando. Con la electrificación, el logro más importante fue para el municipio que así debilitó a sus oponentes políticos. En esta acción participaron además el comité municipal del PRI y la DGDUV del Edo. Mex. (para más información véase Espinoza, op. cit.).

#### **Drenaje y Alcantarillado**

Chalco e Ixtapaluca son los dos municipios conurbados con una menor cobertura de red de drenaje, el primero con sólo 19% y el segundo con el 25%. Ninguna de las colonias del valle de Chalco ni las del valle de Ayotla de reciente formación cuentan con éste servicio.

La carencia de drenaje junto con la de agua son dos de los principales problemas de salud en la zona y el primero lo es además del medio ambiente. Las letrinas no reúnen los requisitos. La

improvización de un sistema de drenaje a cielo abierto contamina el ambiente; lo que se agudiza en época de lluvias. Además, el nivel freático no permite realizar excavaciones profundas pues éste se encuentra a una profundidad promedio de 1.5 m..

En el Valle de Chalco se presenta el mayor número de casos de muerte por enfermedades gastrointestinales de toda la ZMCM (El Día-28-VI-88) a causa de la contaminación del agua y del aire

Otros problemas son los de equipamiento ya que faltan escuelas -y algunas existentes no reúnen las condiciones-, mercados públicos, servicios médicos, etc.; hay carencia de transporte, problemas de vialidad, etc. Todo a causa de la libre actuación de las fuerzas del mercado que impiden un orden que rijan y regule el crecimiento de la cd..

Hemos en este capítulo, por una parte, caracterizado las formas que asume un asentamiento irregular en cuanto a la vivienda como a sus moradores; y por otra parte, expuesto los aspectos básicos de las causas sociales de ésta misma situación, así como las relaciones sociales que se desarrollan a su alrededor. Con ello creemos que se proporciona un diagnóstico sobre el problema del crecimiento urbano en esta zona del Estado de México con lo cual se aportan elementos a considerar en cualquier política de solución.

## NOTAS CAPITULO 4

1. Se le ha llamado Centro de población estratégico al área comprendida dentro de los límites del área urbanizable de cada municipio y que es donde se concentran la población y los usos urbanos. Véase mapa 2.

2. En el año de 1980 se consideraban como conurbados únicamente 11 de los actuales 17 municipios; éstos eran: Naucalpan, Tlalnepantla, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Nezahualcóyotl, Tultitlán y Zaragoza (Atizapán). En 1982 se habían considerado también Cuautitlán Izcalli y comenzaban a considerarse Nicolás Romero, Chicoloapan, Chalco e Ixtapaluca. Todos ellos producto de la irregularidad a 5 años de institucionalizada la política urbana.

3. En la actualidad (1988) tan sólo al Valle de Chalco se le atribuye una población aproximada de 300 000 habitantes.

4. En adelante asentamiento, zona o área, a menos que se especifique.

5. Para la aplicación de la encuesta se consideraron dos situaciones distintas. En la primera de ellas se seleccionaron algunas colonias que se encuentran actualmente en proceso de regularización y en las cuales se realizaron 130 entrevistas. A la segunda se le aplicaron 75 y corresponde a los asentamientos ubicados fuera del límite "pinte su raya".

En el apéndice metodológico está señalada con detalle la metodología seguida.

6. Se entiende por rentismo al alquiler de las tierras agrícolas por sus dueños a terceros durante determinado tiempo. En la zona de estudio los ejidatarios que primero fraccionaron fueron los que rentaban sus tierras ya que debido a la cercanía de la ciudad les era más atractivo y rentable trabajar en una actividad distinta a la agrícola.

7. Véase también Castañeda (1988: 6), en donde demuestra la disparidad entre la retribución del trabajo agrícola y el ingreso derivado de la venta ilícita de la tierra. Pone un ejemplo del municipio de Ecatepec en donde, en 1981, los ejidatarios obtuvieron 107 veces el valor de la cosecha, equivalente a 26 anualidades del sueldo mínimo, por la venta de sus parcelas.

8. Acerca de los patrones de migración intraurbana véase Ward (1985), en Instituto de Geografía, La Vivienda Popular en la Ciudad de México, UNAM.

9. Véase por ejemplo el trabajo de Gilbert ( op. cit. p 76 ), donde explica las razones por las cuales las subdivisiones ilegales o

"fraccionamientos clandestinos", se han convertido en la forma predominante de adquisición de tierra sobre áreas ejidales.

10. Aún cuando se dice que los traspasos son un fenómeno común cuando la tenencia de la tierra es asegurada por el proceso de regularización (Gilbert y Ward, op.cit, Castañeda, op.cit y Pradilla, 1982). Lo que es absolutamente cierto. Ya desde antes comienza a ocurrir aunque su proporción sea menor.

11. En este caso consideramos que los traspasos realizados por las personas que aún siguen viviendo en la zona no son realizados la mayoría de las veces con propósitos especulativos, mientras que si lo es en aquellas que nunca han ocupado su(s) lote(s) y ya lo han vendido o piensan hacerlo. Lo que debe resaltarse es que el suelo aún en situación de irregularidad ya tiene un precio comercial que permite especular con él.

12. Sobre la precariedad de los documentos comprobatorios de posesión de los habitantes de zonas irregulares y otras características, véase Pradilla (1982), "Autoconstrucción, Explotación de la Fuerza de Trabajo y Políticas del Estado en América Latina" en Pradilla (comp.), Ensayos Sobre el Problema de la Vivienda en América Latina, UAM, 1982 p 268-344

13. léase nota 9.

14. Consultese la ponencia presentada por Legorreta, J. durante el seminario "Alternativas Metropolitanas" realizado del 19 al 21 de octubre de 1988 en la Cd. de México. Apartado 5: La estructura de poder y el amparo político.

15. Castañeda (op. cit.) clasifica a los agentes inmobiliarios de acuerdo al tipo de relación que guardan con respecto a la propiedad (o el usufructo del suelo) y del nivel de control ejercido dentro del mercado en los siguientes tipos: 1) Agente propietario o usufructuario (Peq. prop. agrario); 2) Agentes intermediarios o "agentes urbanos".- quienes sólo ejrcen un control transitorio sobre la tierra, generalmente desvinculados política y organizativamente de las estructuras agrarias (la única excepción la constituye en muchos casos el comisariado ejidal); 3) Agentes públicos.- grupo formado por dependencias oficiales de gobierno y de administración, a algunos de cuyos funcionarios representantes les atribuye una posición ambivalente de acuerdo a la coyuntura que más les favorezca; 4) Agentes eventuales.- se refiere a quienes realizan traspasos principalmente.

16. Adams, Richard (1975), Energy and Structure. A Theory of Social Power, University of Texas Press, Austin. Citado por De la Peña (1988), "Poder Local, Poder Regional: Perspectivas Socioantropológicas", en Padua y Vanneph, Poder Local Poder Regional, El Colegio de México.

17. Gilbert (1985), Espinoza (1988), Castañeda (1988), Pradilla (1982). Gilbert lo sugiere en términos de la supervivencia del Estado, mientras que Castañeda en función del corporativismo.

18. Una información detallada de quienes y cómo fraccionaron los ejidos puede encontrarse en Cresem (1987), Legorreta (op. cit) y Espinoza (op.cit.)

19. En 1983 la Cresem sustituyó a la Dirección General de Tenencia de la Tierra y Reservas Territoriales, que dependía de la SDUOP.

20. La fuente no hace la aclaración de cuáles son las actividades económicas consideradas en cada sector.

21. La densidad de vivienda por hectárea de Chalco e Ixtapaluca que es de 67.9 y 73.0 respectivamente, es baja en relación a municipios como Nezahualcóyotl y Tlalnepantla que tienen densidades de 390 y 160.

22. Peralta (1987) clasifica la calidad de la vivienda de los 17 municipios conurbados (con datos de 1960) en base a criterios de vivienda con drenaje o fosa séptica, con toma de agua dentro de ella, con tres o más cuartos y con muros de tabique. De aquí resultaban con índices de baja calidad los municipios de Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec e Ixtapaluca; pero resultaban aún de menor calidad los índices de Chalco, Chicoloapan, Huixquilucan, N. Romero, La Paz, Tecámac y Tultitlán. Ya con datos de 1980 los datos reportados indican que el 43% del total de viviendas de los 17 municipios conurbados es aceptable, el 24% es precaria y el 33% requiere mejoramiento.

23. En el caso exclusivo de este cuadro quisimos tratar por separado los datos que se refieren a los asentamientos dentro del límite urbano con respecto a los que se encuentran fuera para contrastarlos, por lo que los datos que contiene sólomente se refieren a los primeros. En el siguiente capítulo se incluyen los otros.

24. Los datos de este cuadro, también con el propósito de contrastar, se muestran escindidos en dos partes: aquellos que corresponden a los asentamientos dentro del límite urbano y aquellos que se localizan fuera. Aunque estos últimos son comentados en el apartado 5.2.2 del capítulo 5.

25. A fines de 1988 por ejemplo, el costo de un "tambo" de 200 litros era de \$700.00, en abril de 1989 es de \$1 200.00.. La Jornada, 3-IV-89



## CAPITULO 5

### EL CONTROL DEL CRECIMIENTO URBANO EN CHALCO-IXTAPALUCA

#### 5.1 Los Instrumentos de Planeación Urbana

Dos son los niveles espaciales de los instrumentos de planeación urbana que atañen a los municipios conurbados. El primero de ellos a nivel estatal, el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México ya analizado, y el segundo, el de los Planes de Centros de Población Estratégicos. Estos últimos como el primero, han conocido dos versiones: la primera en diciembre de 1982-enero de 1983 y la segunda en 1985. Las estrategias, objetivos y políticas estipuladas en los planes municipales se rigen por los planteamientos contenidos en el Plan Estatal.

Enseguida exponemos los cambios más notorios que en el contenido de los planes de los centros de población estratégicos ocurrieron tratando de relacionarlos con los motivos. Consideramos que las versiones de 1985 sólo hacen adecuaciones que omiten lo no realizado por las primeras. Pues aunque las actualizaciones introducen las adecuaciones técnicas necesarias y esperadas, ellas siguen sin considerar a los elementos sociales y políticos que provocaron las fallas anteriores significando un nuevo comienzo porque prácticamente nada se había hecho de lo expuesto por primera vez. El énfasis, por lo tanto se hará en los planes vigentes.

#### 5.1.1 Planes de los Centros de Población Estratégicos de Chalco e Ixtapaluca (1983-1985)

Vamos enseguida a realizar una comparación entre lo expresado en materia de desarrollo urbano en los planes de 1983 y los de 1985 en cuanto a los objetivos propuestos para cada uno de los programas a que nos hemos venido refiriendo, con el propósito de apuntar los avances y/o limitaciones del primero y los objetivos del segundo. Posteriormente se tratará con mayor detalle el plan actual.

En el municipio de Chalco, en cuanto a la delimitación física del área urbana para el control de su expansión, se puso en marcha en el año de 1983 el Programa de Pinte su Raya con señalamientos

metálicos. En 1984 concluyó esta "primera señalización" (llamada así por el Gobierno del Estado).

La superficie total del Centro de Población Estratégico, que en 1985 es de 8141 has., no se menciona en aquella primera ocasión pero ésta, como lo demuestran las cifras del área urbana y el mapa de crecimiento, tuvo una notoria modificación: el área urbana del valle de Chalco era en 1982-83 de 1548 has. y en 1985 era ya de 2141 has. O sea que hubo un incremento de casi 600 has. (593 has. exáctamente). Lo más importante es que una gran parte ocurrió fuera del límite pinte su raya en el ejido Tlapacoya, donde ahora se encuentra la colonia U. de Guadalupe (incluida ahora dentro del área urbanizable); otras colonias surgidas fuera del límite son la Jardines y la Culturas de México en el ejido de Chalco al occidente de la cabecera municipal.

El área urbanizable se redujo de 1889 has. en Valle de Chalco y 582 en la cabecera municipal a 234 y 134 respectivamente, lo cual da una idea de la intensidad que tenía el fraccionamiento clandestino.

En el municipio de Ixtapaluca el área urbana que era de 1097 has. en 1982-3 sin considerar el fraccionamiento Acozac, aumento a 1322 en 1985 (también sin considerar dicho fraccionamiento). Aunque aquí a diferencia de Chalco la casi totalidad del incremento se dió dentro de los límites del Pinte su Raya.

En cuanto al Programa de Reservas Territoriales, el Plan de Chalco se proponía: "frenar la especulación del suelo mediante la intervención del gobierno del Estado en el mercado inmobiliario a través de la conformación de una reserva de tierra de 473.5 has., 341 en el Valle de Chalco y 132 en la cabecera municipal. Sin haberse constituido una sola para 1985 ahora se rebajaba la meta a 324 has.: 90 en la cabecera y 234 en el Valle.

En el caso de Ixtapaluca en el año de 1982-3 sólo se menciona la necesidad de contar con reserva territorial pero no se dicen cifras. Para 1985 se señala como meta la adquisición de 224.5 has.: 140.5 en Ayotla en los predios Rancho San José, el Carmen e Izcalli-Ixtapaluca y 84 has. en Tlapacoya en Hornos Santa Bárbara. De éstas, Rancho Sn. José e Izcalli Ixtapaluca ya se constituyeron (en 1985), pero también, una zona considerada como reserva territorial en el Plano "Clasificación de Territorio" del plan de 1983, fue ocupada

ilegalmente y se desarrolló ahí la colonia El Molinito (ejido Tlapacoya).

Acerca de la regularización en Chalco, 1825 has. de suelo ejidal eran las propuestas en el plan de 1982. En 1985 la superficie aumenta a 2218. Entre 1982 y 1985 al igual que en los dos programas anteriores, nada se llevó a cabo.

Para el municipio de Ixtapaluca en ninguna de las dos fechas se indica la superficie a regularizar.

Estos son los cambios principales ocurridos en el transcurso de uno y otro plan, el reporte de lo logrado así como de las deficiencias de las acciones emprendidas durante el plan vigente para cumplir con los programas principales, es el objeto de los apartados subsiguientes.

Antes quisieramos mencionar un plan regional que comprendía esta zona y que tenía como propósito establecer las políticas y programas de ordenamiento urbano y protección física en la zona oriente del Valle Cuautitlán-Texcoco.

Este fué el Plan de Desarrollo Urbano Especial, Plan Especial Subsistema Texcoco-Chalco-Amecameca, publicado en 1982. Aquí simplemente se hace una caracterización general de los aspectos demográficos y del subsector de producción primaria de 24 municipios del oriente del estado de México y no tiene mayor trascendencia.

Lo único que propone para la zona, una vez que describe su situación "actual" es una política de Impulso para Chalco y de Consolidación para Ixtapaluca.

De esta manera son los planes municipales los que rigen la política urbana local.

## **5.2 La Zonificación Territorial y el Control del Crecimiento**

La zonificación territorial como instrumento derivado de la práctica administrativa de la ciudad es no sólo de naturaleza técnica sino económica y por consiguiente política.

"La zonificación (el zoning) en su acepción de instrumento de tipo urbanístico y administrativo que sirve fundamentalmente para la regulación de la actividad constructora dentro de los confines de la ciudad (...) se basa en el principio de la subdivisión de la ciudad asignando a cada una de dichas subdivisiones determinados parámetros

relativos a la edificación. En general y salvo casos de aplicación particulares, estos parámetros son 3: el uso (...) que es el tipo de función a que debe ser destinada cada parte de suelo comprendida dentro de distintas zonas, o bien el tipo de actividad que pueden admitir los edificios que allí se construyan; la densidad o la cantidad de volumen que es posible realizar en ellos, en relación a la extensión de las áreas y por último la altura de los edificios que pueden construirse". (Mancuso, 1980:17).

Lo anterior expone lo que es en términos generales la zonificación territorial. Y en el caso particular del país y de la ciudad de México el principio de la subdivisión es el mismo aunque con una distinción, que es el denominativo que ella recibe según parámetros de edificación o parámetros de clasificación territorial.

En el segundo caso a la zonificación se le califica con el nombre de "primaria" porque al territorio se le subdivide en 2 áreas antitéticas la de área urbana y urbanizable y la área no urbana la cual incluye zonas de preservación ecológica. En el otro caso se trata de la zonificación secundaria en donde se clasifica de manera más detallada lo concerniente a las reglas urbanísticas que deben respetar los habitantes de la zona urbana y urbanizable, por lo que deja de lado la no urbana.

La zonificación en el caso de la ciudad de México está orientada al control de su crecimiento pero también implica la atención a su ordenamiento y regulación. El plano de clasificación del territorio que se elabora para cada centro de población estratégico muestra los límites de cada uno y es al mismo tiempo el límite de su expansión física. Este es el límite "Pinte su Raya" fuera del cual no está permitido el asentamiento de población. Hacia el interior del centro de población se encuentra el área urbana y urbanizable, que es donde las declaratorias de usos destinos y reservas tienen efecto para propósitos de ordenación y regulación. Mención especial merece el área urbanizable que es también identificada con el nombre de reserva y cuya función, como se ha visto, está muy vinculada con el control por el carácter preventivo que se le ha otorgado.

Queremos a continuación abordar las connotaciones económicas y políticas de la zonificación en la relación de ésta con la política de

control del crecimiento en Chalco-Ixtapaluca en base a dos ideas y a dos programas:

1. La supuesta calidad preventiva que la zonificación tiene en relación a la ocupación del suelo como componente principal, está bastante limitada por el retraso histórico con que se adopta y que le otorga, junto con la ineficacia de su administración, un carácter correctivo. En otras palabras, la zonificación es preventiva o sólo potencialmente preventiva si se considera el área urbanizable y no urbanizable, pero es "correctiva" (¿o adecuada?) si se considera lo urbanizado.

2. la zonificación es sólo un instrumento mediador detrás del cual son diversos agentes -ya tratados- entre los que se encuentran representantes del Estado, los que determinan que habrá de suceder con lo que los planes al respecto proponen como entes normativos que son. El control sobre los instrumentos de planeación precisa de poder económico y político, elementos que no siempre están de parte del Estado (o sólo parcialmente) o que no siempre se tiene la decisión de cumplirlo o que no es de la conveniencia ejercerlo.

Con la evaluación de los programas de reservas territoriales y pinte su raya en la zona de estudio desarrollamos éstas ideas.

#### **5.2.1 Las Reservas Territoriales**

El Plan de Desarrollo Urbano de Ixtapaluca tiene contemplado conformar una reserva territorial de 224.5 has.: 140.5 en Ayotla en los predios Rancho San José, el Carmen e Izcalli-Ixtapaluca; y en Tlapacoya 84 has. en Hornos Sta. Bárbara. Reservas que permitirían al Estado la incidencia en el mercado de suelo y la realización de programas de equipamiento urbano y vivienda progresiva o institucional. Además, en ellas se pretendería "propiciar el desarrollo de conjuntos habitacionales de interés social y fraccionamiento(s) social(es) progresivo(s), abriendo las posibilidades de acceso a la población de bajos recursos y aprovechando de manera óptima el suelo "urbanizable".

Para el municipio de Chalco el propósito es crear una reserva de 324 has.: 90 en la cabecera municipal y 234 en el valle de Chalco con la misma intención expresada para el caso de Ixtapaluca.

Antes de proseguir y evaluar ya la eficacia de las reservas como instrumentos de ordenación territorial y como forma de dirigir el crecimiento, lo que indudablemente repercute en la política de control de la expansión territorial, enlistamos lo que según sus propios términos -y que a nuestro parecer es lo más importante-, debieran ser los resultados de su conformación. Posteriormente en conformidad con el listado se analizará cada punto.

De la reserva territorial que tiene destinado un uso habitacional se espera:

1. Incidir en el mercado de suelo con la intención de evitar la especulación. En este sentido se propone como un acceso legal al suelo urbano y por tanto su disponibilidad, es decir, su constitución, es el medio para enfrentar o contrarrestar el acceso informal.

2. Como área destinada para el crecimiento de los centros de población tiene por objeto primario dirigir hacia su interior el crecimiento urbano, antecediendo su constitución a la demanda de suelo en forma de oferta.

En estos dos casos es un compromiso de las instituciones responsables de la reserva otorgar los servicios mínimos indispensables.

3. Favorecer el acceso al suelo a la población de escasos recursos.

1. Las reservas territoriales ciertamente inciden en el mercado de suelo. Sólo que ésta incidencia no ha sido, como se esperaba, para evitar la especulación del suelo ni antes ni después de ser constituidas. Por el contrario, en ocasiones desde que las reservas son consideradas en los planos de clasificación territorial son objeto de especulación (1). Aunque se debe reconocer que es la superficie adyacente la que con mayor frecuencia modifica su valor y es objeto del fraccionamiento.

Por otra parte, como único territorio constituido legalmente que antes de ocuparse es "ordenado" (en cuanto a su estructura urbana) por la instancia competente, su superficie relativamente pequeña no puede representar, como se le ha utilizado, una alternativa al tamaño de la demanda que se dirige al mercado informal. La principal atracción de ésta forma de acceso es el menor precio y la facilidad de una operación sin ninguna mediación burocrática o jurídica.

2. Hasta el momento las reservas en Chalco-Ixtapaluca, de las que la mayoría no están constituidas, no han servido para orientar el crecimiento pues sólo se ha utilizado una superficie pequeña para hacer reubicaciones. De esta manera tampoco representan la "bolsa de tierra" que se suponía evitaría la expansión no ordenada del suelo, ni una medida preventiva. A esto lo vinculamos con la incapacidad económica del gobierno del Estado de México para adquirir suelo y en menor medida al tipo de programa habitacional que en él va a realizarse: en lo económico el ejercicio presupuestal del Estado de México es cada vez más reducido con lo que se aminoran las posibilidades de cumplir diversos programas estatales: por ejemplo, al 12% de la reducción en las participaciones federales en el presupuesto estatal durante el primer semestre de 1988 (120 millones de pesos menos), se ha debido sumar una reducción del 6.5 % para el segundo semestre (65 millones de pesos) (El Universal 6-VIII-88).

La mayor parte de los programas habitacionales que desarrollan los diversos organismos de vivienda están condicionados a ser rentables. La rentabilidad es una condición para comprar o expropiar la superficie de una reserva (véase Sedue, 1984) (2).

3. Así, con el condicionamiento de rentabilidad que tiene la constitución de una reserva para uso habitacional y el tipo de vivienda que se desarrolla, que es en su mayoría del tipo de "interés social", son poquísimos los casos en los que se favorece a las clases más necesitadas y en los que se dota de servicios a los predios que se les ha destinado. Un ejemplo es el fraccionamiento Social Ixtapaluca donde la vivienda tiene un costo inicial de \$7 000 000.00 (y total de 25 millones) y cuenta con todos los servicios, mientras que por otra parte las reservas destinadas a reubicaciones carecen de lo más elemental (véase apartado siguiente).

#### 5.2.1.1 Caracterización del origen, Uso y Avance de Constitución de las Reservas Territoriales.

En toda la zona de estudio aunque los criterios de delimitación de las reservas se cumplieron (contigüidad al área urbana, deshabitada y viabilidad física), la selección no derivó de una discriminación. Lo que aconteció fue que se rescató lo que los fraccionadores hasta ese

momento no habían podido o querido vender. En el caso de Valle de Chalco por ejemplo, 2 de los 4 predios que se rescataron para reserva permanecieron sin ocupación debido a que cada uno corresponde a ejidos distintos de los que alrededor se fraccionaron. Ello es una muestra de que las decisiones de fraccionar el ejido corresponden en primera instancia a los ejidatarios, sin embargo no estamos convencidos de que esta sea una regla.

Otro de los predios elegidos, la Ex-Hacienda de Xico, pudo mantenerse desocupada por que era ya de propiedad privada en el momento de elegirse. Como se sabe, los dueños de los predios elegidos para reserva tienen el deber de respetar la asignación.

La reserva más grande conocida entre las autoridades con el nombre de "Ayotla", es un caso especial, pues aunque era parte del ejido del mismo nombre funcionaba como área comunal a la que todos los ejidatarios podían utilizar como zona de agostadero pero ninguno era propietario. Por tal razón no pudo venderse ya que su fraccionamiento requería del consentimiento de todos, los cuales se enredaron en una lucha de intereses en que nadie cedió.

En la actualidad esta reserva sigue siendo fuente de conflictos deteniendo la expropiación del ejido. Los involucrados ahora no solamente son los ejidatarios sino instituciones como Corett, Reforma Agraria y SEDUE. Las primeras están por incluir la reserva en la expropiación y la SEDUE por lo contrario (3).

Hubo en el municipio de Ixtapaluca una reserva que sin haberse constituido fue fraccionada parcialmente. Se ubicaba en donde ahora se encuentra la colonia el Molinito en el ejido de Tlapacoya. Esto reafirma la hipótesis sobre la participación de personajes que tienen conocimiento de los procesos de planeación y que se amparan en sus posiciones para proceder en forma contraria. Se sabe que de 1660 has solicitadas para constituirse como reserva territorial 120 ya se encuentran ocupadas irregularmente, como sucedió además de Ixtapaluca en Atizapán y Ecatepec (Sedue, dir. gral. de suelo urbano).

La oportunidad de "dirigir" el crecimiento hacia su interior con los programas de reubicación de los asentamientos fuera del límite urbano no han impedido el incremento de aquellos. En parte debido a su



constitución no oportuna y en parte a que no representan alguna mejoría para los pobladores. Sobre ello volveremos más adelante.

En cuanto al uso y avance en la constitución de las reservas, de las 458.5 has. propuestas en la zona, hasta el momento se han constituido 145.9 , todas para uso habitacional (ver cuadro 5.1). De ellas sólo una está en desarrollo, la que se localiza en el predio Izcalli-Ixtapaluca en el que se construyó el fraccionamiento del mismo nombre; por otra parte en 50 has. de la reserva de la Ex-hacienda se han reubicado a habitantes de los lugares denominados "Dispensos Xico y "San José Cuadros" principalmente (véase siguiente apartado).

Izcalli-Ixtapaluca es un fraccionamiento habitacional autorizado en la gaceta de gobierno del Estado de México del 13 de junio de 1984, asignado a AURIS. La vivienda es de interés social financiada por Fovi Foga, Banamex y Multibanco Comermex y cuenta, por supuesto, con todos los servicios domiciliarios y públicos. De las viviendas terminadas la casi totalidad ha sido vendida y está habitada. Los beneficiarios, sin embargo, no son grupos de bajos ingresos ni tienen su origen en el municipio. Hasta agosto de 1988 el pago inicial por cada vivienda era de \$ 7 000 000.00 a pagar en tres meses con mensualidades posteriores de \$ 204 000.00 (85% del salario mínimo). De esta manera el costo total aproximado ascendía a \$25 000 000.00.

En el predio Ex-hacienda de Xico, en un convenio firmado mediante oficio el 24 de febrero de 1987 entre AURIS y el Ayuntamiento, el primero le cede los derechos al segundo para utilizarlo en la reubicación de asentamientos fuera de la raya. La superficie considerada son 31 has. para desarrollar como fraccionamiento social progresivo.

El "beneficio" recibido por los colonos es que en el caso de los reubicados de Xico por ejemplo, se les exenta de pago por el lote ( 15 familias en lotes de 140 m2), no así a los demás; también les otorgaron medio carro de arena. Esto parece deberse a que eran los primeros en reubicarse. A los que llegaron posteriormente se les facilita transporte (camiones de carga) para la mudanza.

Cuadro 5.1

CHALCO-IXTAPALUCA: AVANCE DE CONSTITUCION DE RESERVAS  
TERRITORIALES.1987

MUNICIPIO	PREDIO	SUP. (HAS.)	USO
IXTAPALUCA	IZCALLI-IXTAPALUCA*	24-43-83	HABITACIONAL
	FRACC. ACOZAC	2-76-65	HABITACIONAL
	SN. JOSE CHALCO	68-58-34	HABITACIONAL
CHALCO	EX-HACIENDA XICO	60-10-00	HABITACIONAL

\* EN DESARROLLO

FUENTE: PROGRAMA ESTATAL DE SUELO 1987, D.G.D.U.V., G.E.M.

### 5.2.2 El Programa "Pinte su Raya"

Este programa iniciado por primera vez en 1983 fue resultado del interés del gobierno del Estado por contener el crecimiento urbano, que había adquirido tasas de crecimiento muy elevadas desde fines del decenio anterior.

La administración de Alfredo del Mazo contrasta con la de los dos gobernadores que le antecedieron: Hank González y Jimenez Cantú, quienes durante su gestión permitieron la libre acción de los fraccionadores en el Estado de México. A nivel local se había consolidado una compleja red de la expansión urbana que era necesario desplazar por lo que el programa "pinte su raya" en principio un instrumento técnico, se convierte en un instrumento político.

Como lo afirmamos con anterioridad, es un elemento de mediación, por consiguiente, de negociación, y sus resultados positivos o negativos para la consecución de las políticas urbanas son un indicador de la relación de fuerzas entre los sujetos involucrados; la relación además, no permanece igual con el cambio de hombres y procedimientos por ambas partes.

Al programa pinte su raya se le otorgó una importancia mayor que al de reservas. Sus resultados han sido mejores pero aún parciales y en cierta medida parecen también ser temporales (aunque los tiempos indudablemente son más largos que antes). Como parte de la zonificación él no se finca solamente en la idea de control sino de ordenamiento y regulación como las reservas territoriales o la

regularización, por lo cual tiene consecuencias en el desarrollo de aquellos programas.

Su incidencia sobre el mercado de suelo es notorio y ha incidido en el surgimiento de nuevas formas de crecimiento y de operación del mercado informal.

Los resultados esperados no se presentaron inmediatamente después de la implantación del límite pues como ya se dijo, en el ejido Tlapacoya se formó una colonia que obligó al recorrimiento del límite. En esa ocasión no se necesitó de otorgar el registro de excepción (4) a la colonia sino que simplemente se le consideró dentro del área urbana. Los motivos se desconocen pero parecen atribuibles a dos razones: la primera es que el señalamiento en esa primera vez era metálico sostenido en delgados postes, lo que dificultaba su permanencia; pero la más importante fue -aunque esto es una hipótesis- que la rapidez con que ocurrió la ocupación y la idea de que al incluir el asentamiento dentro del límite se evitaría que continuara fraccionándose lo de fuera.

Para 1985, año en que se inició la segunda etapa del programa se sustituyó el señalamiento anterior por mojoneras de concreto, que estas sí, son permanentes. De entonces a la fecha los resultados muestran una ambigüedad por dos razones. La primera es que desde el primer señalamiento el ritmo de crecimiento de la superficie urbana se redujo notablemente, la segunda es que existen asentamientos fuera de la "raya", algunos por su consolidación y ubicación es bastante probable que sean reconocidos dentro del límite como ya lo son algunos predios en lo jurídico, que ya pagan el impuesto predial. Un elemento más que reafirma esta suposición es la representación de las colonias más grandes por delegados ante el municipio, lo que es un reconocimiento implícito del municipio a esos asentamientos. En años anteriores el nombramiento de los delegados de las colonias irregulares lo hacía el Ayuntamiento y éstos se encargaban de vender o seguir vendiendo terrenos.

Una explicación de la segunda situación la proporciona un documento interno de la propia Cresem. En él declara que " la Delegación Chalco de la Cresem ha impulsado dentro de la política preventiva, una serie de medidas tendientes a frenar la venta ilegal

en la región, dentro de las cuales destaca la consignación de los más importantes fraccionadores del valle (5). Sin embargo, estas medidas no han frenado la venta ilegal ni el fraccionamiento de las parcelas ejidales. Esto por que, si bien la consignación de éstas personas ha sido una medida concreta, se dió (en su momento) como una medida aislada que no tomó en cuenta que la problemática vigente en nuestro universo de trabajo y en particular en el valle no posee una solución única ya que la respuesta y las acciones deben darse en múltiples frentes paralelos y complementarios. Es decir, las anteriores medidas (consignaciones) descabezaron el fenómeno de la venta ilegal pero dejaron intacta la estructura económico-social generadora de estas actividades ilícitas, pues la Cresem en el valle, no ha desarrollado su capacidad operativa y al no existir una oferta legal, los miles de demandantes de solares urbanos continúan estableciendo trato con los "segundos" o "corredores" de los fraccionadores detenidos. De esta manera las detenciones obligaron a los fraccionadores restantes a compactarse y disfrazar sus métodos de "trabajo", estrechando aún más sus nexos y compadrazgos con los representantes de la instituciones y organizaciones involucradas en estas actividades como son la S.R.A. y el P.R.I. local."

En el municipio de Ixtapaluca se reconoce el control del crecimiento fuera del límite pero no las dobles y terceras ventas de lotes.

#### 5.2.2.1 Asentamientos fuera de la "Raya"

En el cuadro 5.2 se exponen los datos de dos fuentes, la primera de ellas es la DGDUV del estado de México que es la misma que se utilizó para desarrollar el tema correspondiente en el capítulo 3 y la segunda es la Cresem. Los datos son válidos hasta mediados de 1988.

Según la DGDUV el número de viviendas que entonces se hallaba fuera del límite era de 1386 en toda la zona y la superficie ocupada por ellas era de 26.3 has.. Este último dato sin embargo, difiere bastante de las 130 que la Cresem declara, por lo que la consulta de una tercera fuente, la Residencia Regional de Chalco-Ixtapaluca, hubo de realizarse.

Así se pudo constatar la validez de el número de viviendas (1386) proporcionada por la DGDUV, pero la subvaluación del número de hectáreas ocupadas por las mismas; en éste caso Cresem tuvo mayor certeza.

El número de has. ocupadas ciertamente no son un indicador del grado de consolidación de los asentamientos, debido a la dispersión que las caracteriza, pero si proporciona una idea de la magnitud del fraccionamiento irregular fuera del límite urbano en el estado, además muestra algunas de las deficiencias e inexactitudes de la información utilizada por el gobierno estatal y federal (tal vez por que así se reciben) y hace suponer también que los asentamientos fuera del límite urbano en los 17 municipios conurbados son más de los reconocidos oficialmente.

De esta misma consulta se constató la reubicación de 4 de los asentamientos: 2 en cada municipio; así como el incremento en el número de viviendas y superficie de otros. La superficie actual (octubre de 1988) es de aproximadamente 100 has. con 1600 viviendas y una población de entre 4 100 y 5 000 habitantes que sigue en incremento.

Una posterior visita de campo y la aplicación de una encuesta nos proporcionó las principales características de éstos asentamientos en cuanto a sus moradores, la vivienda, tamaño de la colonia y perspectivas de permanecer o ser reubicados. De ello se encontró que en el ejido de Chalco es donde se concentran actualmente los conflictos por el límite urbano: aquí se encuentran las colonias Covadonga, San Isidro II y Franja Oriente que ya se conurbaron con la cabecera municipal (mapa 4).

Cuadro 5.2

## ASENTAMIENTOS EN EJIDOS FUERA DEL LIMITE URBANO SEGUN DOS FUENTES

MUNICIPIO	NOMBRE DEL ASENTAMIENTO	No. DE VIV.	SUPERFICIE HAS.	TIPO DE TENENCIA EJIDAL PRIVADA
CHALCO	CUADROS DE GPE	31	0.62	CHALCO
	SN. JOSE CUADROS**	63	1.26	CHALCO
	COVADONGA*	73	1.46	CHALCO
	SN. ISIDRO II*	156	3.12	CHALCO
	FRANJA ORIENTE*	206	4.12	CHALCO
	SN. MARTIN XICO*	134	2.68	SN. MARTIN X
	LAG. DE OXIDACION	32	0.64	SN. MARTIN X
	CERRO DE XICO*	101	2.20	STA. CATARINA XICO Y CHALCO
	ESPARTACOS	50	1.0	CHALCO
	DISPERSOS ESP.	15	0.3	CHALCO
	DISP. CERRO X.**	31	0.62	XICO Y CHALCO
S U B T O T A L	892	18.02		
IXTAPALUCA	EL TEJOLOTE*	170	3.40	CHALCO
	NVA. SN. JUAN*	100	2.0	TLAPACOYA
	CHOCOLINES	40	0.80	IXTAPALUCA
	EL CAPULIN	47	0.94	AYOTLA
	AYOTLA LAVADEROS	7	0.14	
	S. FCO. ACUAUTLA	50	1.0	S. FCO. A. X
S U B T O T A L	494	8.28		
T O T A L	1386	26.3		

\* ASENTAMIENTOS ENCUESTADOS FUENTE: DGDUV, G.E.M.

\*\* ASENTAMIENTOS REUBICADOS

## ASENTAMIENTOS EN EJIDOS FUERA DEL LIMITE DE CRECIMIENTO URBANO (SEGUN CRESEM).

EJIDO	SUPERFICIE HAS.	COLONIAS	LOTES OCUPADOS %	LOTES TOTAL	POBLACION ACTUAL
CHALCO	45	4	35 %	275	500
XICO	20	1	60 %	200	1 000
TLAPACOYA	17	2	60 %	190	600
AYOTLA	25	1	60 %	70	300
IXTAPALUCA	10	1	50 %	100	500
S. MARTIN X	13	1	90 %	260	1 200
T O T A L	130	10		1095	4 100

Ya en el capitulo anterior se presentaron junto con los datos de los asentamientos dentro del limite urbano algunos de los que corresponden a los de los asentamientos ubicados fuera del mismo, por

ejemplo: origen de la población (cuadros 4.8 y 4.9), forma de adquisición del lote y documentos de propiedad (cuadros 4.6 y 4.7) y tipo de vivienda anterior (cuadro 4.11). todos ellos sin diferencia notable. Lo que si queremos destacar para estos asentamientos -aunque tampoco difiere de los que se encuentran dentro del limite, notablemente- son las características físicas de la vivienda y los documentos de propiedad que poseen actualmente, los cuales representan un indicador del grado de consolidación de ellos.

Cuadro 5.3

## ESTRUCTURA FISICA DE LA VIVIENDA

TECHOS	MATERIAL EN PAREDES		PISO		
LAM. CARTON	64.7 %	LAM CARTON	7.0 %	TIERRA	29.7%
LAM ASBESTO/GALV.	26.4 %	TABIQUE/TABICON	81.7 %	CEMENTO	68.9%
CONCRETO	8.9 %	MADERA	7.0 %	OTRO	1.4%
		DESHECHOS	4.3 %		
T O T A L	100.0 %		100.0 %		100.0%

FUENTE: DATOS DE INVESTIGACION DIRECTA (ENCUESTA)

En este cuadro, si se compara con el correspondiente al de los asentamientos dentro de la zona urbana (cuadro 4.14) se puede notar que la única diferencia notable es la que se refiere al material predominante en el techo de las viviendas, el concreto es el de menor incidencia y en cambio la lámina de cartón el material más utilizado. La consecuencia puede atribuirse con toda certeza a la inseguridad de permanencia que implica su ubicación.

Otro de los distintivos de estos asentamientos son los documentos de propiedad que tienen los habitantes, aunque en realidad son más las semejanzas que las diferencias. La diferencia son el mayor número de predios sin documento comprobatorio de posesión y la inexistencia de recibos de pago oficial como agua o luz; no así el impuesto predial que ilustra una contradicción en que incurre el Ayuntamiento al hacer cobros en áreas que se supone deben ser desalojadas.

Cuadro 5.4

DOCUMENTOS ACTUALES DE PROPIEDAD		
	TOTAL	%
NINGUN PAPEL	7	9.3
RECIBO COMPRA/VENTA O CONSTANCIA DE SECCION	45	60.0
PAPELES OFICIALES: PAGO LUZ, AGUA, PREDIAL*	12	16.0
COMBINADOS	8	10.7
NO SABE	3	4.0

FUENTE: ELABORADO CON DATOS DE INVESTIGACION DIRECTA (ENCUESTA)

Más importante que las características de los asentamientos son las perspectivas que tienen de permanecer donde están, o de ser reubicados. Las reubicaciones realizadas hasta el momento se han logrado, algunas de ellas (las del municipio de Chalco), como forma de exhibición política del municipio para denotar capacidad ante el ejecutivo estatal, y sólo con los de menor tamaño: véase en el cuadro 5.2 San José Cuadros y Dispersos Cerro Xico.

En ambos casos las colonias se encontraban aisladas por lo que resultó fácil trasladarlos; además en el caso de Cerro Xico ésta se ubicaba en una zona arqueológica que ocasionaba frecuentes cuestionamientos. Los colonos se reacomodaron en la reserva territorial de la Ex-hacienda de Xico debiendo reiniciar el proceso de construcción.

En el caso de los asentamientos reubicados del municipio de Ixtapaluca: el Capulín, Chocolines y unos pocos del Tejolote, que se reubicaron cerca de Tlalpizahuac (en 15 has. de reserva territorial), éstos se vieron engañados por el 3er regidor del municipio que les vendió los lotes faltando al acuerdo por el que los colonos habían aceptado el traslado: la exención del pago, lo que provocó la negativa de otros asentamientos a su reubicación. Por su parte, los demás asentamientos presentan la situación que a continuación se describe.

Una constante en cada una de estas colonias (excepto el Tejolote) es que los habitantes desconocen lo que sus representantes tratan con el Ayuntamiento en las reuniones que sostienen. La mayoría aseguró no



conocer alguna propuesta formal de reubicación y sólo se refirieron a ella como rumores, lo cierto es que en la mayoría de estas colonias no ha habido intentos de desalojo y sólo débiles amagos de represión, que indica hasta cierto punto la falta de voluntad política por parte del municipio para evitar la consolidación de cada uno de estos asentamientos. El número de viviendas de éstos pequeños núcleos se incrementa cada vez y aún así la superficie destinada para su reubicación es más que suficiente. No se entiende por qué desde un principio no se les reubicó y aún se sigue esperando el momento "propicio", que en ciertos casos como los de Covadonga, San Isidro II, Franja Oriente (conurbados con la cabecera municipal) y Tejolote parece imposible.

Tal vez se deba a que la mayoría de estos últimos se localizan en el ejido de Chalco, donde los fraccionadores recuperaron el control (véase apartado 4.2.2 del capítulo cuatro donde se comenta la misma situación) a partir de que la Corett intervino e interfirió en el desempeño del municipio.

Terminaremos este apartado con un breve comentario a la situación específica de cada una de las colonias restantes.

#### En Ixtapaluca

Colonia Nueva San Juan.- es llamada por sus habitantes "Prolongación A. del Mazo". Aquí la reubicación es sólo rumor para la mayoría de las familias. En años anteriores han tenido amenazas incumplidas de desalojo por parte de Desarrollo Urbano de Ixtapaluca; dicen gestionar su permanencia en Toluca. Por el momento no se vislumbra la posibilidad de que los remuevan.

El Tejolote o Mirador.- Aquí ha habido dos propuestas distintas de reubicación: la primera en 1986 por el 1er regidor de Ixtapaluca hacia la colonia Alfredo del Mazo; esa vez hubo disposición por los colonos pero resultó que los terrenos propuestos pertenecían a ejidatarios y no al municipio. En la segunda ocasión (1987) la zona propuesta fue una reserva territorial de Tlalpizahuac bajo la promesa de no cobrarles el lote e introducirles servicios, ante el incumplimiento del 3er regidor sólo los primeros colonos en aceptar fueron reubicados pero el lote les fue vendido. los restantes se negaron.

Actualmente, aunque este asentamiento rebasa la cota de los 2300 metros, límite impuesto por la Comisión de Aguas (CEAS) a la dotación del líquido, se ha distinguido por su oposición a ser reubicado y por su notoria participación, con lo que han logrado en el año de 1988 su reconocimiento como colonia. Esto lo logró con ayuda del PRI local que formó un Comité Promotor de Desarrollo COPRODE PRI.

El asentamiento es prolongación de la colonia del mismo nombre que se ubica a su lado sur.

#### En Chalco

San Martín Xico.- en el ejido del mismo nombre, ha crecido hasta juntarse con el asentamiento llamado "Laguna de Oxidación" que también está fuera del límite y que a su vez continúa con la colonia Xico. El presidente municipal del trienio anterior les advirtió su reubicación, la cual no se llevó a cabo; sin embargo, como forma de presión se les hizo objeto del desalojo de aguas residuales procedentes de Chalco o Tláhuac anegando parcialmente la colonia.

Algunos colonos dicen que el actual presidente sólo les pide que ocupen sus viviendas y no serán removidos, esto no se pudo comprobar pero la idea se ve apoyada por el hecho de que al momento de colocar los postes y transformadores para la electrificación del valle, la ubicación de ellos les benefició pues pareciera que fue un trabajo inconcluso que más adelante se terminaría en el interior de la colonia.

El beneficio para la población es evidente y hará más difícil su aceptación a la reubicación hacia la Ex-hacienda de Xico, de donde no les atrae el ambiente (polvoriento o lodoso según la estación), pero sobre todo, por la cercanía que aquí tienen de las carreteras Chalco-Tláhuac.

Cerro Xico o Cerro el Marqués.- Esta colonia es una de las de mayor crecimiento por que aquí definitivamente no hubo propuesta de reubicación a pesar de encontrarse en un sitio desfavorable y de su cercanía a los terrenos a la Ex-hacienda de Xico, además del deterioro ecológico que provocan al cerro. En este caso son bien evidentes los criterios ad hoc seguidos para establecer el límite ya que este no sigue ni límites de propiedad, ni cota, habiendo dejado fuera una

parte del pueblo Xico donde hay gente que ha vivido ahí toda su vida y que es por lo tanto un asentamiento original.

### 5.3 La Ordenación y Regulación como parte del Control

El control del crecimiento urbano requiere de medidas paralelas de apoyo que posibiliten no sólo contener éste sino dirigir, ordenar y regular su dirección, trazo y ritmo. Vimos ya como uno de los instrumentos -las reservas territoriales- aplicados para ello, no ha funcionado como se suponía debiera hacerlo. Ahora se verá otro de los programas que, aunque tiene poca relación directa con el control del crecimiento, su importancia se manifiesta sobre todo en que se convierte en un elemento regulador del crecimiento al interior del asentamiento conforme el proceso de regularización avanza, y sobre todo a su término, y que tienen que ver con la conformación de situaciones concretas que determinan procesos como la densificación habitacional, la especulación inmobiliaria, la segregación residencial, etc..

El grado de avance del proceso de regularización de la tenencia del suelo incide en las posibilidades de conseguir un crecimiento hacia adentro y de esa manera en la disminución del ritmo de crecimiento hacia afuera. No obstante, el control de la expansión es responsabilidad de los encargados del programa "pinte su raya".

Con respecto a la ordenación, la regularización como se utiliza actualmente, en realidad no tiene nada que lograr por una razón obvia: la ordenación debe anteceder a la regularización. En todo caso sólo sirve para reordenar. Habría que terminar con los programas pendientes de regularización y de esa forma en lo futuro ordenar y regular el crecimiento de suelo ya regularizado, objetivo que en el momento actual plantearlo es una utopía pero que debiera lograrse para realmente ordenar.

### 5.3.1 La Regularización de La Tenencia de la tierra

La regularización puede parecer el menos importante de los programas desarrollados por el estado para propósitos de la planeación urbana, pero por el contrario, su ejecución y completa terminación es necesaria para que se produzcan procesos que, si bien no son concebidos como corolario de ésta medida, si son parte de sus objetivos; como son la densificación y reordenación de los asentamientos.

Su implementación responde al compromiso social "contraído" por el gobierno federal de contribuir al mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los habitantes de la ciudad. Con la regularización -se dice- se asegura la vivienda como patrimonio familiar y se sanciona la dotación de los medios de consumo colectivos indispensables.

Con todo ello, la regularización como programa institucionalizado está caracterizado por una serie de objeciones, y como proceso, por algunas irregularidades.

De entre lo primero está el que, debiendo preceder a la ordenación urbana de todo el asentamiento, no lo es y por consiguiente no se le ha podido utilizar como instrumento preventivo. No es tampoco lo contrario, o sea, una medida correctiva, por que no corrige sino que adecúa. En todo caso es un instrumento regularizador de la situación de los predios, pero no corrige por que las causas de la irregularidad permanecen intactas.

Contrariamente al mejoramiento de la situación de los habitantes que debiera procurar su realización, la población no logra inmediatamente el usufructo de servicios públicos y equipamiento urbano por que no se invierte lo necesario para ello. Los problemas ya graves de los moradores se hacen más difíciles al adquirir los compromisos que significan el pago obligatorio por diversos conceptos. Esto último hace de la regularización también un elemento segregacionista pues incorpora al suelo a un mercado sin restricciones en el que no se protege a los sectores de menores ingresos. En pocas palabras, es una falacia por la forma en que se le aplica, como ejercicio de provisión de justicia social.

En otro orden de ideas, las irregularidades que provoca la regularización involucran el incumplimiento de ordenamientos legislativos del régimen agrario así como normas urbanísticas. El primero y más importante es en muchos casos, la realización de expropiaciones de suelo ejidal o comunal para fines que no satisfacen una utilidad social (Schteingart, 1981, Iracheta, 1984; véase también art. 52 de la Ley de Reforma Agraria). Uno más es la omisión al mandato del art. 470 de la misma ley respecto a las sanciones a que se hacen acreedores quienes infringen la función de las tierras de carácter social.

No sólo es lo anterior, la legislación en sí misma es ineficiente por carecer de vigencia en ciertos aspectos: ineficiencia en lo relativo al trato imparcial que se le otorga a los colonos y ejidatarios, en donde se desconocen derechos a los primeros y se les reconocen a los segundos; falta de vigencia al no considerar y por tanto prever, lo urbano y las formas de transición de uso de suelo (ver Iracheta, 1984, cap. 9).

Por lo que respecta a las irregularidades que se presentan desde el inicio del proceso de regularización, éstas son cometidas principalmente (o fomentadas en gran parte) por la SRA que controla la expropiación de los ejidos y áreas comunales y por la Corett al gestionar a su favor la expropiación. Las irregularidades más comunes (de acuerdo a las opiniones de varios empleados de organismos como la Sedue y la DGDUV) son la expropiación de áreas con importantes zonas baldías, lo que permite la especulación con ellas y la invasión y/o fraccionamiento de espacios para equipamiento, sobre ello regresaremos adelante.

Se puede asegurar por lo tanto, que su concepción es errónea y que debe ser replanteada. Y esta otra concepción debe remarcar sobre todo, en "...las condiciones de vida de la población y en los procesos sociales y políticos que se desarrollan en estas colonias" (Iracheta, 1988, op. cit.) para dejar de centrarse como hasta el momento se ha hecho, en las características y condiciones físicas del asentamiento, que sólo son efectos.

### 5.3.2 Características y Avances del Programa de Regularización

El primer paso importante para iniciar este programa es la expropiación de los ejidos o áreas comunales a favor de Corett a solicitud de la misma.

Cuadro 5.5

#### ASENTAMIENTOS HUMANOS LOCALIZADOS DENTRO DEL LIMITE URBANO, SOLICITADOS POR CORETT PARA SU REGULARIZACION

EJIDO	SUPERFICIE HAS.	COLONIAS	LOTES		POB. ACTUAL 1988
			OCUPADOS	%	
CHALCO	529-07-42.78	5	75 %	6 500	26 000
AYOTLA	984-24-20.87	13	75 %	32 750	120 000
S.LUCAS A.	4-00-00.00	1	90 %	115	500
STA.CAT.	180-21-59.33	1	65 %	5 500	17 000
EST.XICO	361-42-03.00	2*	85 %	8 600	34 000
TLALPIZ.	160-44-69.00	2*	95 %	4 400	19 000
TLAPACOYA	423-72-25.18	7*	85 %	9 500	40 000
IXTAPAL.	51-21-26.65	3*	95 %	1 385	6 500
TOTAL	2424-33-47.01	34	83 %	68 750	262 550

\* EJIDOS DE LOS CUALES SE HA EMITIDO EL DECRETO EXPROPIATORIO POR LO QUE SE ENCUENTRAN EN CONTRATACION DE LOTES.

FUENTE: CRESEM, 1987

Hasta el momento ha sido expropiada una superficie aproximada de 997 has., es decir, el 41 % de lo programado. Ello representa apenas el 35% de los lotes irregulares con lo que resta todavía la mayor parte de los lotes y territorio por comenzar su proceso de regularización. A este respecto se está aún lejos de la meta de 2218 has. que el plan de Chalco se propone.

De los lotes que se encuentran en los ejidos expropiados únicamente el 36.3% (cuadro 5.6) se encuentra en proceso de contratación de lotes, es decir, que se ha pagado o comenzado a pagar el costo de la escrituración, por lo que es evidente la lentitud del programa y permite avizorar un largo tiempo para que se termine con la irregularidad en los valles de Ayotla y Chalco. La contratación comenzó a fines de 1987

Por lo expuesto al principio, el atraso que ya tiene el programa de regularización resta posibilidades a un posible crecimiento ordenado debido a que está convertido en un proceso que nunca termina.

Por otra parte favorece la especulación en todo el intervalo que le lleva a la Corett solicitar expropiaciones y finiquitar su labor. Entorpece una pronta densificación demográfica al retardar la sanción a las libres fuerzas del mercado de suelo que como se sabe ocurre paulatinamente conforme van legalizándose los predios. Ocasiona de esta manera una presión latente sobre las áreas adyacentes.

Ciertamente el avance de la regularización depende en gran parte de la respuesta de la ciudadanía, la cual tiene diversas razones para no llevar a cabo sus trámites; su reticencia no obstante, obedece al excepticismo fomentado por las acciones de los organismos urbanos que la mayoría de las veces prolongan la duración de los trámites.

Lo más importante de todo esto es sin embargo, la imposición que del ritmo de la regularización hace Corett al ser la única institución a nivel nacional habilitada para gestionar esta medida, lo cual le hace poseer una capacidad independiente de otras, como la de los municipios, significándole ello autonomía en su ejercicio. Esto último es sinónimo de no coordinación en actividades ni cooperación con las demás instituciones con que se relaciona

Cuadro 5.6

CHALCO-IXTAPALUCA: AVANCE DE LA CONTRATACION DE LOTES A JULIO DE 1988\*

EJIDO	TOTAL DE LOTES	LOTES CONTRATADOS	LOTES FALTANTES
IXTAPALUCA	964	463	501
TLAPACOYA	10 664	3 389	7 275
TLALPIZAHUAC	4 363	1 965	2 398
XICO	8 551	3 081	5 470
T O T A L	24 542	100% 8 898	36.3% 15 644 63.7%

\* LA CONTRATACION DE LOTES COMENZO A FINES DE 1987

FUENTE: CORETT, DEPARTAMENTO DE CONTRATACIONES

La Corett no soluciona la irregularidad por que dejaría de existir. Esto cuando menos en Chalco-Ixtapaluca resulta cierto ya que aún después de que el municipio asume el cargo del control del fraccionamiento clandestino que le cede Cresem, con la imposición de sus lineamientos crea una serie de ilícitos traducidos en cierto debilitamiento de las autoridades locales que tienen que ceder ante este organismo. Nos referimos a lo siguiente:

Tlapacoya, que era el ejido con mayor superficie libre en todo el valle, fue el primero en expropiarse. Una vez que los colonos y el propio municipio le hicieron respetar las áreas de equipamiento que pretendía fraccionar, obtuvo a cambio la promesa de que no se llevarían a cabo las reubicaciones pretendidas por la DGDUV de las colonias ubicadas fuera del límite urbano. Con esto, aproximadamente 100 has. que aún no eran fraccionadas quedaron a disposición de Corett que al parecer tuvo que valerse de los fraccionadores clandestinos para "deshacerse" de ellas; si ella misma lo hubiera hecho debía vender a un precio mucho menor cada metro cuadrado (el decreto de expropiación marcaba un precio máximo de \$600.00 m<sup>2</sup>, de la otra forma se podía vender a \$2 000.00 m<sup>2</sup>) (Espinoza, op. cit.).

Una consecuencia muy grave para la política de control de todo esto fue el control que los fraccionadores lograron sobre el ejido de Chalco que es donde actualmente se sigue llevando la negociación. Por el momento la relación de fuerzas parece indicar que el acuerdo es fraccionar dentro del límite pero no fuera de él.

La posibilidad que la expropiación del ejido Tlapacoya brindó para aprovechar la superficie libre no fraccionada en un cierto ordenamiento, no se utilizó, como se acaba de ver, y la posibilidad que actualmente o hasta hace poco representa(ba) el ejido de Chalco tampoco pues en esta ocasión aunque actuando de forma contraria, el decreto probablemente se hará cuando ya todo esté fraccionado (nos referimos a lo que se encuentra dentro del límite).

Por lo que una posibilidad de ejercer control sobre suelo aun no fraccionado, mediante expropiaciones para regularización, se diluye a favor de un incremento de la ocupación irregular del mismo. Y más grave aún son los mecanismos subrepticios usados para ello que, en Chalco-Ixtapaluca, representaron un retroceso de lo logrado en el control político de los agentes de la irregularidad que ahora encuentran en el "poder" que la Corett tiene por su independencia, un amparo y apoyo a sus propósitos.

#### Conclusiones

Hemos visto como los resultados de la política de control del crecimiento en dos de los municipios que actualmente conforman la ZMCM



son parciales y a su vez cómo ésta parcialidad significa en términos globales el fracaso de la política en un futuro mediano, si de ella se esperaba por lo menos mantener la magnitud que ya los problemas derivados de la irregularidad tenían al inicio de su confrontación, para posteriormente ir reduciéndolos.

Las causas de lo anterior se pueden explicar por las deficiencias habidas en la concepción de los programas de planeación; por las posibilidades reales de ejecución de los programas según sea el tipo de relación entre los sujetos involucrados en ello a nivel local y regional; finalmente y a nivel más general, por la omisión de medidas paralelas en diversos frentes sectoriales y espaciales (como el apoyo a las áreas rurales adyacentes a la ciudad de México y en las regiones que expulsan población) que confronten los orígenes del crecimiento demográfico y no sólo lo que son sus consecuencias.

En cuanto al primer punto, aunque en términos generales se han desarrollado programas que pudieran lograr los objetivos perseguidos, ellos, en la zona de estudio, han carecido de coordinación y por lo tanto se han articulado mal, denotando insuficiencias y deficiencias en su concepción individual como de conjunto.

En el caso de los programas derivados de la zonificación, por ejemplo, no se logró incidir favorablemente en el mercado de la tierra ni transformarse ella en un buen instrumento de planeación.

Para las reservas territoriales destinadas a programas sociales progresivos, se convierte en un dilema su constitución que debiendo ser para ofertar y anteceder a cualquier ocupación, se le ocupe para reubicación de asentamientos fuera del límite urbano que con anterioridad no se evitaron con el programa "pinte su raya".

En general, las medidas llevadas a cabo en cada programa evaluado son posteriores a la conformación de los problemas, y entre ellos no hubo una coincidencia temporal en su instrumentación que considerara la importancia de los avances y retrasos en cada uno.

Tan importante como lo anterior es la participación de los diversos sujetos sociales que son los que determinan en última instancia los resultados de la política urbana. Como se ha visto, las disposiciones gubernamentales al ser tomadas unilateralmente, afectan intereses que se oponen a las determinaciones hechas convirtiendo a la

planeación en una especie de elemento de negociación en donde se aceptan unas disposiciones y se rechazan otras. Con ello los resultados de la planeación resultan diferentes a los planteados.

La capacidad de ciertas instituciones y grupos locales para actuar independientemente en su propio beneficio e incumplir los mandatos de las leyes y reglamentos demuestran la necesidad de una planeación con mayor participación social, para que las propuestas favorecidas por el concenso sean mejor acatadas y defendidas; así como una práctica mayor de la capacidad de coerción del gobierno para disminuir los "poderes independientes" de los agentes de la informalidad.

#### NOTAS CAPITULO 5

1. "Se ha observado que al momento de solicitar un predio desocupado para constituir reservas territoriales, se aceleran las ventas clandestinas, las ocupaciones irregulares y las invasiones promovidas, muy probablemente por aquellos informados de estos procedimientos y por los propios comisariados ejidales, quienes ante la expectativa de la expropiación, aceleran la venta de lotes ya que reporta ingresos 5 y 10 veces mayores que los avalúos oficiales" (Gobierno del estado de México, 1986: programa estatal de suelo 1986, mimeo. Citado por Iracheta, 1988: 28).
2. La constitución de reserva territorial se limita a sustraer tierra del mercado a través de procesos sumamente complejos y caros para finalmente regresar dicha tierra al mercado por medio de la escrituración privada a colonos, programas inmobiliarios, empresas y organismos constructores de vivienda. (Idem)
3. Y este es uno de los graves problemas que enfrenta la constitución de reservas territoriales. En algunos casos como Chalco, Atizapan y Ecatepec, Corett y Sedue sobreponen sus solicitudes de expropiación complejizando la decisión. Según algunos técnicos de la Sedue y otros de Chalco, Corett solicita áreas de más y algunas de ellas incluyen reservas territoriales cuando no es eso lo que le corresponde sino las áreas ocupadas con asentamientos irregulares.
4. El registro de excepción consiste en reconsiderar la situación de algunos asentamientos que debiendo quedar incluidos dentro del límite del área urbana al momento de trazar la línea, quedaron fuera.
5. Aquí nombra a 12 personas, algunas de las cuales tienen lazos familiares. Varias de ellas ya se encuentran en libertad.

## CONCLUSIONES

Se concluye de la misma forma que se inició el trabajo, haciendo referencia a la ZMCM como la entidad a la que mayor peso se otorga en la política urbana nacional, en términos de su importancia para la consecución de objetivos de reordenamiento territorial. A partir de ello se centrará en los resultados que de las políticas desarrolladas e instrumentos aplicados a su interior se han obtenido.

Si bien se trata de un caso de estudio, es importante resaltar que estas conclusiones podrían ser válidas para otras situaciones semejantes como las que se dan en los 17 municipios conurbados del estado de México.

### Las Posibilidades del Ordenamiento Territorial

Al inicio del capítulo uno se hace una distinción fundamental entre lo que es la "ordenación del territorio" y la "organización del espacio", aspectos que son de utilidad para esta reflexión final.

La diferencia entre ambos conceptos es la participación expresa del Estado en la que éste introduce el elemento espacial en la planeación económica; lo otro, es lo que siempre se ha presentado como resultado de la interacción naturaleza (espacio)-sociedad en la que ambos elementos se recrean. Aquí se vuelve a remarcar sobre todo el concepto de ordenamiento por una razón específica: las dudas de su posibilidad. Las dudas se sostienen en lo siguiente:

i. En su concepción real, es lícito afirmar que el ordenamiento territorial no es un proyecto asequible o realizable, más bien es una teoría justificadora de proyectos.

A nivel de concepto su elaboración teórica es aún insuficiente. La transformación de dicha elaboración teórica en proyectos y programas se evidencia en un nivel práctico pobre, sobre todo en nuestros países.

ii. Lo anterior bien puede atribuirse a cuestiones como las características inherentes al sistema político mexicano así como al funcionamiento autónomo de los organismos públicos. Es bien sabido que en el caso del proceso de planeación en la Ciudad de México por

ejemplo, la coordinación entre las dependencias competentes es ínfima toda vez que la relación habida entre ellas es principalmente de competencia política (Aguilar, 1987: 7).

Por otra parte también es cierto que el Estado no es el sujeto autónomo que imponga sus decisiones. En este caso un proyecto de ordenamiento supone la participación y el compromiso a favor de aquellos grupos locales o regionales de poder que encuentran en la situación vigente lo "óptimo".

iii. La resistencia de éstos grupos se ha traducido en una exclusión en el proceso de planeación de los intereses de la población afectada y por consiguiente redundan en una sobrerrepresentación del Estado para abrogarse el derecho de decidir cómo y qué se va a hacer.

Las dudas sobre la posibilidad del ordenamiento que incluso ha llegado a plantearse como un mito (Bastie, 1988) están también cimentadas sobre las prioridades que establece la política económica y los planes de desarrollo donde lo espacial es sólo una añadidura (Garza, 1986).

#### La Planeación Urbana de la ZMCM

La omisión de la interrelación que existe entre lo territorial, lo económico y lo social en la planeación urbana de la ZMCM se constituye a su vez en su limitante conceptual. Así, el diagnóstico realizado por los distintos organismos y representantes oficiales en su momento ha confundido las causas con las consecuencias.

Es frecuente la alusión al continuo y rápido crecimiento de la ZMCM como el origen de sus propios problemas, mientras que no lo son aquellas que identifican las causas con la gestión misma de los problemas al interior de la ciudad y a la falta de una concepción más acertada de los mecanismos utilizados. Así, las medidas aplicadas al interior de la ciudad, con sus efectos sociales y territoriales principalmente, no son acompañadas por ejemplo, de políticas y mecanismos reales de retención de la población en su lugar de origen como pudieran ser la creación de empleo, fomento a la inversión y apoyo a las actividades agropecuarias. De tal manera que toda decisión a nivel nacional o regional en el ámbito económico afecta el proceder

de los sujetos que carecen de empleo o de vivienda quienes, para acceder a ello, inician migraciones y ocupan los fraccionamientos de suelo periférico en las grandes ciudades. Las medidas concretas de planeación urbana demuestran un desconocimiento completo de ello.

Considerando lo anterior y en cuanto a los resultados de la planeación de la ZMCM, se deben destacar dos aspectos: 1) su concepción y ejecución y 2) de los sujetos involucrados en ella. Se considera que de ello han dependido los resultados obtenidos hasta el momento.

1. Se comenzaría por describir una severa limitante a la concepción de la planeación urbana. Una primera forma en que ésta se presenta es que su elaboración es unilateral, y una segunda, corolario de la primera, es en su contenido. En cuanto a la primera forma, la planeación de la ZMCM ha carecido de participación democrática de sus habitantes con lo cual se controla todo el proceso lo mismo que toda iniciativa autónoma.

Esto lo corroboran los comentarios hechos en relación a los antecedentes de la política urbana en el Estado de México (cf cap. tres) donde se dice de la necesidad en el plano político de atender problemas de regularización. También en el capítulo cinco en relación al inicio de la electrificación del Valle de Chalco. Incluso en el capítulo uno cuando se hace referencia a la adopción de la política urbana a nivel nacional.

Hasta el momento, aún considerando las iniciativas autónomas que surgen en torno a las demandas por un nivel de vida digno en la Ciudad de México, es el Estado el que de manera unilateral determina lo que ha de hacerse así como el lugar y el ritmo de su aplicación.

En cuanto a las deficiencias de su contenido el listado es más amplio. Aclaremos sin embargo que la separación por razones expositivas entre concepción y ejecución es más bien artificial pues en última instancia los errores de la ejecución se deben en mayor o menor medida a errores en la concepción. Nos vamos a referir en forma breve a los dos aspectos más importantes considerados en la tesis: el marco legislativo y la política de suelo en general.

### El Marco Legislativo

Un aspecto poco destacado en las constantes referencias a la ZMCM que se realizan en seminarios, cursos, etc., es la inadecuación de la legislación agraria que rige en las áreas "rurales" contiguas a la "mancha urbana", debido a que es infringida constantemente. Esto se debe sobre todo a que fue pensada para condiciones económicas y de producción distintas a las que prevalecen actualmente.

La manera en que ha funcionado hasta el momento la legislación, ha significado no sólo la pérdida de suelo con propiedades propicias para las actividades agropecuarias sino a la vez uno de los problemas que impiden la realización de los objetivos de ordenación urbana al interior de la ciudad, ya que sólo es posible proceder a la ordenación de la estructura urbana cuando los asentamientos han comenzado la etapa de regularización de su tenencia. Sucede así que primero se regulariza y luego se ordena, cuando debiera ser lo contrario.

Otra deficiencia de la legislación agraria es que da lugar a un tratamiento diferencial a vendedores y adquirientes de la tierra, donde los primeros (cuando se trata de ejidatarios) generalmente conservan sus derechos y los segundos se encuentran siempre en una situación desventajosa (c.f. cap. dos).

### La Política de Suelo

En lo que respecta a la política de control del suelo urbano como a la de ordenamiento, la limitante fundamental que enfrentan los instrumentos utilizados es la del control del mercado de suelo. Los programas de reservas territoriales y "pinte su raya", ambos producto de la zonificación territorial, demuestran las deficiencias de una planificación física no integral que omite en su concepción la participación social que es de la que en última instancia dependen los resultados.

El "pinte su raya" por ejemplo, "valorizó aún más los terrenos sin ocupar que quedaron dentro de esos límites pero de ninguna manera ha suprimido el mercado ilegal al interior de dicha línea" (Legorreta, 1988: 15). Por su parte las reservas territoriales no se han podido

constituir en número suficiente por la oposición de los ejidatarios sobre todo, a la expropiación de sus parcelas para dicho fin pues les resulta mucho más atractivo el ingreso que obtienen por el fraccionamiento ilegal de las mismas.

#### Los Sujetos

La prevalencia de intereses políticos sobre los de índole social ha dado lugar a que los grupos sociales y organismos e instituciones públicos o privados condicionen su actuación a determinados beneficios. Cuando dichos beneficios no se consiguen dentro de los mecanismos formales se recurre a los informales y es lo que en materia de suelo da lugar a la estructuración de los agentes de la irregularidad.

Como se ha visto, el accionar de éstos agentes de la irregularidad depende en gran medida del mismo Estado ya que se necesita de la participación de ciertos representantes suyos como mediadores para que se proceda sin riesgos. Generalmente esta situación ha sido tolerada por que ha cambiado se ha logrado "racionalizar" el comportamiento de la población.

Los agentes de la irregularidad sin embargo, actúan también con autonomía y sólo son enfrentados cuando han alcanzado un poder que puede ocasionar problemas al Estado. Mientras tanto, la actitud de los mediadores depende de los intereses de quien los utiliza, así como de la relación de fuerzas de éstos con sus contendientes.

En otro orden de ideas la participación de los agentes en la planificación no se refiere sólo a esto sino también a su compromiso con los lineamientos que aquella establece. Como se sabe, una ausencia importante en este aspecto es la del sector empresarial para quienes la concentración urbana constituye una fuente de beneficios. Con ello lo que se tiene es una falta de concertación y compromiso de los integrantes de la sociedad que precisa de cambios importantes en el proceso de elaboración y aplicación de la planificación urbana.

¿cómo llegar a ello?, ¿con una mayor participación del Estado como a veces se propone?. No parece que sea una mayor acumulación de atribuciones del Estado lo que permita a éste una mejor gestión de los problemas urbanos, los tiene en forma suficiente; por el contrario, lo que debe propugnarse es la participación real y efectiva (no sólo consultiva) de la sociedad en la elaboración misma de la política y las estrategias. De la confrontación de los diversos intereses y de la negociación resultante emanaría lo que cada parte se compromete a realizar y acatar. Desde este particular punto de vista, lo único que el Estado debe hegemonizar, siempre sancionado por los grupos sociales, es el control sobre el proceso, es decir, sobre los sujetos que participarían en los actos de planeación.



## BIBLIOGRAFIA

Aguilar, Martínez (1986), Contemporary Urban Planning in Mexico City: Its Emergence, Role and Significance, Tesis doctoral inédita, Universidad de Londres, G.B.

----- (1986), Reservas Territoriales para una Ciudad pequeña: Cárdenas Tabasco. Tesis de Maestría, UNAM, 1986, México.

----- (1987), La Política Urbana y el Plan Director de la Ciudad de México, en El Colegio de México, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 2, No. 2, mayo-agosto, México.

----- (1987)b, "Planificación Urbana. Hacia un enfoque de economía política", en Revista Interamericana de Planificación SIAP, Vol. 21, No. 83-84, México.

----- (1988), "Planeación y Proceso político en la Ciudad de México. El caso de la Central de Abastos", en Revista Geográfica, No. 107, enero junio 1988, México.

----- (1989), "Las bases del ordenamiento territorial. Algunas evidencias de la experiencia cubana", mimeo.

Alonso, Jorge (1980), Lucha Urbana y Acumulación de Capital, ediciones de la Casa Chata, México.

Azpurrúa y Gabaldón A. J. (1982), "Definición y Alcance de la Ordenación del Territorio", en Revista Interamericana de Planificación, Vol. 16, No. 62, SIAP, México.

Barking, D. y King, T. (1970), Desarrollo Económico regional. Enfoque por Cuencas Hidrológicas, S XXI, México.

Bastiá, J. (1988), "(Es un mito la ordenación del Territorio?", en Instituto de Geografía, U.N.A.M, México.

Bejarano, F. (1983), "La irregularidad de la tenencia de la tierra en las colonias populares (1976-1982)", en Revista Mexicana de Sociología, año 45, Vol. 45, No. 3, julio-septiembre, IIS UNAM, México.

Calderón, Cockburn (1987), "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político. El caso de las zonas ejidales y comunales de la Ciudad de México (1980-1984)", en el Colegio de México, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 2, No. 2, mayo-agosto 1987, México.

Castañeda, Víctor (1988), "Mercado inmobiliario en la periferia metropolitana: los precios del suelo. Estudio de casos", ponencia presentada en el seminario "la Dinámica de la Ciudad de México en la Perspectiva de la Investigación Actual" realizado en la ciudad de México en agosto de 1988.

Castells, Manuel (1981), Crisis Urbana y Cambio Social, S XXI, México.

Ceceña, José Luis (1983), La planificación Económica Nacional en los Países Atrazados de Orientación Capitalista (El Caso de México), U.N.A.M., México.

Cuenya B. (1979), Políticas de asentamientos humanos, ediciones SIAP, Planteos, Buenos Aires.

Crasem (1987), Dirección de suelo y mejoramiento urbano. Chalco-Ixtapaluca, mimeo

De la Peña Guillermo (1988), "Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas", en Padúa y Vanneph, Poder Local, Poder Regional, El Colegio de México, México.

Eckstein, Susan (1982), El Estado y la Pobreza Urbana en México, S XXI, México.

Espinoza, Marco (1988), Espacio Urbano y Relaciones de Poder en un Asentamiento Proletario, mimeo

E.U.R.A. S. C. Espacio Urbano y Arquitectura (1982), Plan de Desarrollo Urbano. Plan Especial Subsistema Texcoco-Chalco-Amecameca, Estado de México, México.

García, Peralta (1981), "Estado y capital privado en el fraccionamiento Izcalli-Chamapa", en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 43, No. 4, México.

García, Peralta (1987), "Situación de la vivienda en la ZMCM", en El Colegio de México, Atlas de la Ciudad de México p 206, México.

Garza, Gustavo (1983), "Desarrollo económico, urbanización y políticas urbano-regionales en México (1900-1982)", en el Colegio de México, Demografía y Economía, Vol. XVIII, No. 1, enero-abril 1986, México.

Garza, Gustavo (1986), "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)", en El Colegio de México, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol.1, No. 1, enero-abril 1986.

Garza, Gustavo y Schteingart, M. (1978), La Acción Habitacional del Estado, El Colegio de México, México.

Gilbert, y Ward (1982), "Low-income housing and the State, en Gilbert, et. al., Urbanization in Contemporary Latin America, John Wiley & Sons Ltd, London.

Gilbert y Ward (1985), Housing, The State and the Poor, Policy and Practice in three Latin America Cities, Cambridge University Press, G.B.

Gutierrez, Espindola (1987), "Hegemonía, política y socialismo: la actualidad de Gramsci", en Economía Informa, No.153, junio 1987, México.

Grenier, P. (1986), "Problemas de la 'ordenación del territorio' en América Latina", en Revista Geográfica, No. 104, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, México.

Healey et. al. (198 ), Theoretical Debates in Planning: Towards a Coherent dialogue. Prospects for de 1980s, Pergamosn Press, Oxford.

Huerta, Arturo (1986), Economía Mexicana Más Allá del Milagro, I.I.E., U.N.A.M., México.

I.N.A.P. (1987), "Programa de desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región centro", en Revista de Administración Pública, No. 61-62, enero-junio.

Iracheta, Alfonso (1984), El Suelo, Recurso Estratégico Para el Desarrollo Urbano, U.A.E.M., Toluca, México.

----- (1987), "Planeación urbana Heredada: una visión crítica", en Revista Interamericana de Planificación, Vol. 21, No. 83-83, SIAP, México.

----- (1988), "Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", Ponencia presentada en el Seminario: " Diez años de la planeación urbana en México", realizado en Mayo de 1988 en el Colegio de México, México, D.F.

Labasse, J. (1973), La Organización del Espacio, Elementos de Geografía Aplicada, Instituto de Administración Local, Madrid.

Labastida (1982), "Los grupos gobernantes frente a las alternativas de cambio", en El Perfil de México en 1980, S XXI, México

Legorreta, Jorge (1988), "El suelo y la vivienda en los procesos de expansión urbana de la ciudad de México". Ponencia presentada en el Seminario: Alternativas metropolitanas, realizado del 19 al 21 de octubre de 1988 en la ciudad de México.

Lipietz, A. (1979), El Capital y su Espacio, S XXI, México

Mancuso, Franco (1980), Las Experiencias del Zonning, ed. Gustavo Gili, Barcelona, colección Ciencia Urbanística.

Messmacher Miguel (1987), México Megalópolis, SEP, foro 2000, México.

Moreno, Toscano (1980), "La crisis de la ciudad", en González Casanova y Enrique Florescano, México Hoy, S XXI, México.

Negrete Salas y Salazar S. (1986), "Zonas metropolitanas en México, 1980", en El Colegio de México, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 1, No. 1, 1986, México.

Pedrao (1976), "La experiencia del proyecto de desarrollo regional y urbano en México", en Revista de Comercio Exterior, Vol. 26, No. 12, diciembre 1976, México.

Pirez, Pedro (1983), "Modalidades de Desarrollo y Política Regional en México, 1960-1980", en Revista Mexicana de Sociología, Vol. 45, No. 1, 1983, México.

Pradilla, Emilio (1984), Contribución a la Crítica de la Teoría Urbana. Del Espacio a la Crisis Urbana, UAM, Xochimilco, México.

-----, "Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina" en Pradilla (1982), (comp.), Ensayos Sobre el Problema de la Vivienda en América Latina, UAM-X, México.

Rébora T. (1976), "Hacia un derecho Urbanístico: el caso de México", en Revista de Comercio exterior, Vol. 26, No. 12 diciembre de 1976.

----- (1978), "El ordenamiento territorial y urbano en México. Problemas y perspectivas", en Revista de Comercio Exterior, Vol. 28, No. 10, octubre 1978, México.

Sainz, L. Ignacio y Escalante F. (1986), Nuevas Tendencias del Estado Contemporáneo, U.N.A.M. (grandes tendencias políticas contemporáneas).

Scott, Ian (1982), Urban and Spatial Development in Mexico City, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

Schteingart, Martha (1981), "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra. El caso de la Ciudad de México", en Revista Interamericana de Planificación, Vol. XV, No. 60, diciembre 1981, México.

----- (1982), "La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano. El caso de México", en Memorias del XIV Congreso Interamericano de Planificación, México.

Trinca, Delfina (1984), "Organización del espacio, ordenación del territorio: un problema teórico-metodológico", en Revista Interamericana de Planificación, Vol. 18, No. 70, México.

Unikel, Luis (1975), "Políticas de Desarrollo Regional en México", en El Colegio de México, Demografía y Economía, Vol. 11, No. 2.

----- (1978), El Desarrollo Urbano en México. Diagnóstico e Implicaciones Futuras, El Colegio de México, México.

Tello, Carlos (1979), La Política Económica en México 1970-1976, S XXI, México.

Valenzuela, Rubio (1986), "El suelo no urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja. Aportaciones para un debate sobre su comprensión y tratamiento", en Ciudad y Territorio, julio-septiembre 1986.

Ward (1985), "La crisis del sistema de vivienda popular y su manifestación en patrones de migración intraurbana", en Instituto de Geografía, La Vivienda Popular en la Ciudad de México, UNAM, México.

#### DOCUMENTOS OFICIALES

Diario Oficial, 26-V-76 Ley General de Asentamientos Humanos, México.

Diario Oficial, 18-II-80 Acuerdo por el que se aprueba la actualización del Plan general del Plan Director del Distrito Federal, México.

Diario Oficial, 17-V-82 Acuerdo por el que se actualiza y se establece el sistema de evaluación del Plan Director de Desarrollo Urbano para el distrito Federal, México.

Diario Oficial, 7-II-84 Ley Federal de Vivienda, México.

Gobierno del Estado de México (1983), Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Estratégico de Chalco, Toluca, México.

-----, Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Estratégico de Ixtapaluca, Toluca, México

----- (1985), Plan del Centro de Población Estratégico de Chalco, Toluca, México.

----- (1985), Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Estratégico de Ixtapaluca, Toluca, México

----- (1986), Gaceta de Gobierno del Estado de México, 8-IV-1986

----- (1987), Memoria de Gobierno del Estado de México, Toluca, México.

Poder Ejecutivo Federal (1983), Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México.

S.A.H.O.P. (1978). Plan Nacional de Desarrollo Urbano. 1978. México.

S.P.P. X Censo de Población y Vivienda del Estado de México. 1980. México.

S.P.P., F.C.E. (1985), "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988", en Antología de la Planeación en México. 1917-1985. t 14, México.

#### HENEROGRAFIA

El Día, 20-IV-88

El Día, 28-VI-88

El Día, 8-X-87

El Día, 8-XI-87

El Día, 8-XII-87

La Jornada, 3-IV-89

El Universal, 6-VIII-88

## APENDICE METODOLOGICO

Nos centraremos sólomente en dos aspectos: la elaboración y análisis de la encuesta y la elaboración del mapa de etapas de crecimiento urbano del área Chalco-Ixtapaluca.

### Elaboración de la Encuesta

Esta se elaboró con el propósito de recabar datos generales acerca de las características de la población que habita en la zona de estudio, las características físicas de la vivienda, el grado de avance del proceso de regularización de tenencia de la tierra y la cantidad y calidad de los servicios que disponían. De esta manera la encuesta (que se anexa) se dividió en 4 secciones: A, B, C y D, aplicándose las secciones A, B y C a asentamientos que se ubican dentro del límite de crecimiento urbano y las secciones A, B y D a los que se localizan fuera de este límite.

### Tamaño de la Muestra y Elección de los Sitios

La principal dificultad que se enfrentó al momento de determinar la muestra fue el tamaño del universo de estudio. Si se habla de una población aproximada de 213 000 habitantes sobre suelo de tenencia irregular (equivalente a 35 300 familias) y considerando que el 10% es una muestra significativa para la aplicación de un cuestionario, el número de encuestas necesario hubiese rebasado la cantidad de 2000. Se optó por eliminar aquellas colonias que todavía no comenzaban el proceso de regularización por pertenecer a un ejido aún no expropiado, pero aún así se requerían de más de 1000 cuestionarios.

Ante la falta de recursos, personal y tiempo se decidió la aplicación de 205 encuestas, equivalente aproximadamente al 2% del universo de estudio, en base a los criterios siguientes:

i. Las diversas colonias del asentamiento presentan una notoria homogeneidad en cuanto a las características físicas de la vivienda y características socioeconómicas de la población.

ii. Los datos de encuestas anteriores con muestras mayores como la que realizó la residencia regional de Chalco-Ixtapaluca con 300, o la que aplicó Cresem (dirección de suelo y mejoramiento urbano) con 2000, proporcionaron un valioso apoyo y permitieron comparar resultados que, en todos los casos, presentaron la misma tendencia.

iii. Algunos datos estadísticos de los planes urbanos de cada centro de población también son resultado de encuestas que arrojaron cifras semejantes en puntos coincidentes con la que se aplicó para este estudio.

El paso siguiente consistió en dividir el número de encuestas a aplicar en las colonias de dentro y fuera del límite urbano. Como el objetivo de la tesis es evaluar la política de control, se aplicó el 36% (75 encuestas) de ellas a las ubicadas fuera del límite urbano (5% del universo de estudio) y el 64% restante se distribuyó en las colonias correspondientes a los ejidos de Tlalpizahuac, Estación Xico, Tlapacoya e Ixtapaluca e forma proporcional a su tamaño. En estas últimas se consideró también la fecha en que apareció el decreto de expropiación del ejido. Se aplicó un muestreo combinado de los tipos sistemático y estratificado.

#### Análisis de los Datos

Se elaboró una base de datos y se trabajó por computadora en el programa Dbase III en las instalaciones del Instituto de Geografía de la UNAM, con lo que se obtuvieron los cuadros que aparecen en el trabajo

Tanto la encuesta como el trabajo se enriquecieron con las pláticas sostenidas con representantes de colonos referente a sus demandas y los resultados de ellas, así como con funcionarios y técnicos quienes dieron su punto de vista sobre la situación y características del asentamiento y sobre los resultados de los programas urbanos instrumentados.

#### Mapa de Etapas de Crecimiento

Se elaboró con fotomapas escala 1: 10 000 de los años de 1978 y 1982-83 consultados en la Dirección de Desarrollo urbano y Vivienda en Toluca, Estado de México, y con fotografías aéreas escala 1: 8000 facilitadas por la misma dirección en Chalco-Ixtapaluca. La superficie se calculó con planímetro y con datos de los planes urbanos de cada municipio.



ENCUESTA

MUNICIPIOS DE CHALCO E IXTAPALUCA, ESTADO DE MEXICO

Se está realizando una investigación por parte del Instituto de geografía de la U.N.A.M., sobre características de la vivienda y población que habita esta zona. Su propósito es obtener datos de la situación de la vivienda y servicios públicos en las distintas colonias, así como de los efectos de los programas de desarrollo urbano.

Este cuestionario se le va a aplicar a 205 familias de los municipios de Chalco e Ixtapaluca en el Estado de México. Las personas fueron seleccionadas al azar y usted resultó ser una de ellas, por lo que nos ayudaría mucho si colaborara permitiéndome hacerle una serie de preguntas, lo cual agradezco de antemano.

Permitame agregarle que toda la información que usted me da será de carácter confidencial y sólo será utilizada en la elaboración de cuadros estadísticos. Esto quiere decir que la información recabada nunca se referirá a usted personalmente ni a su familia.

Municipio \_\_\_\_\_ Colonia \_\_\_\_\_

Calle y número \_\_\_\_\_

tiempo de la entrevista \_\_

Observaciones \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

mayo de 1988

SECCION "A" DE LOS HOJOS DE

1. LUGAR DE NACIMIENTO:

ciudad y Estado \_\_\_\_\_  
 1.2 1.1

2. LUGAR DONDE VIVIA INMEDIATAMENTE ANTES DE VENIR A ESTE LUGAR ?

2.2 Mpio. o Deleg. \_\_\_\_\_ 2.1 Estado \_\_\_\_\_  
 2.3 Colonia \_\_\_\_\_  
 2.4 CUANTOS AÑOS \_\_\_\_\_

3. TIPO DE VIVIENDA ANTERIOR ?

VIVIA COMO:

3.1a casa-lote   
 3.1b apartamento   
 3.1c cuarto vecindad   
 3.1d otro

3.2a dueño   
 3.2b inquilino   
 3.2c arrendado   
 3.2d otro \_\_\_\_\_

4. DESDE CUANDO VIVE EN ESTA COLONIA ?

4.1 año \_\_\_\_\_

5. CUANTAS FAMILIAS VIVEN EN EL LOTE ?

RELACION DE CADA FAMILIA CON EL JEFE DE FAMILIA

5.1 \_\_\_\_\_  
 5.2 \_\_\_\_\_

	1a	2a	3a
5.3a parientes			
5.3b amigos			
5.3c sin relación			
5.3d otro			

6. ¿QUISIERA USTED HACER UNA LISTA DE TODOS LOS MIEMBROS DE ESTA CASA ? (únicamente de una familia: la del dueño o de otra )  
 JF = Jefe de familia

Parentesco con el jefe de familia	6.1	6.2	6.3a		6.3b		6.4				
			Edad	Ocupación	Asalariado	no Asalariado	Ingreso mensual Promedio (en Salarios Mínimos)				
							-1	1	1-1.5	1.5-2	2-2.5
JF											

a b c d e

**SECCION "B" DE LA PROPIEDAD**

**1. LA CASA QUE USTED HABITA...**

1.1a es propia	<input type="checkbox"/>	1.1e la comparte	<input type="checkbox"/>
1.1b la renta	<input type="checkbox"/>	(de arriendo)	<input type="checkbox"/>
1.1c es prestada	<input type="checkbox"/>	1.1f la invadió	<input type="checkbox"/>
1.1d la cuida	<input type="checkbox"/>	1.1g otro	<input type="checkbox"/>

**2. ¿CÓMO OBTUVO SU VIVIENDA O LOTE ACTUAL ?**

	Lote	Vivienda	año
a. por compra a ejidatario			
b. por traspaso			
c. por inversión			
d. compró a fraccionador o corredor			
e. otros: especifique			

**3. AÑO EN QUE**

	año
3.1 empezó a construir	
3.2 terminó de construir	
3.3 está en proceso	

**4. PARA CONSTITUIR OBTUVO USTED**

	año
a. ningún permiso	
b. licencia de construcción	
c. alineamiento	
d. otro	

**5. TAMAÑO DE SU LOTE EN METROS CUADRADOS**

Superficie construida	5.1 _____	No. de cuartos	5.2 _____
	5.3 _____	Pisos de la construcción	5.4 _____

**6. ¿QUE DOCUMENTOS DE PROPIEDAD TIENE USTED ?**

	Actualmente	Al comprar el lote
a. ningún papel		
b. recibo de compraventa		
c. papeles oficiales: pago de predial/agua/luz		
d. otros: especifique		

**7. ESTRUCTURA FISICA DE LA VIVIENDA**

<b>TECHOS</b>	a. lámina cartón <input type="checkbox"/>	<b>PAREDES</b>	a. lámina cartón <input type="checkbox"/>
7.1	b. asbesto, galvanizada <input type="checkbox"/>	7.2	b. tabicón <input type="checkbox"/>
	c. concreto <input type="checkbox"/>		c. tabicón/piedra bien construido <input type="checkbox"/>
	d. deshechos <input type="checkbox"/>		d. deshechos <input type="checkbox"/>
			e. vedera <input type="checkbox"/>

**7.3 PISO** a. tierra  b. cemento  c. otro \_\_\_\_\_

**8. ¿CON QUE SERVICIOS CUENTA SU VIVIENDA ? desde cuándo?**

a. agua potable		
b. energía eléctrica (legal/illegal)		
c. drenaje		
d. ninguno		

SECCION "C" DE LA REGULARIZACION

1. SU LOTE ESTA:

	desde que año?	
a. expropiado		
b. en proceso de regularización		
c. regularizado		
	1.1	1.2

2. ¿SI REALIZA USTED ADECUAMENTE ALGUN TRAMITE PARA LA REGULARIZACION O EXPROPIACION DE SU LOTE DIGA ...

2.1 Cuál? \_\_\_\_\_

2.2 donde? \_\_\_\_\_ 2.3 desde cuándo? \_\_\_\_\_

3. ¿SABE EL PRECIO QUE VA A PAGAR POR SU TERRENO ?

3.1 cuánto ? \_\_\_\_\_ 3.2 a pagar en cuánto tiempo? \_\_\_\_\_

4. ¿LE HA AFECTADO EL PROCESO DE EXPROPIACION O REGULARIZACION EN ALGUNA DE LAS SIGUIENTES MANERAS:?

	4.1	4.2
a. ha cambiado el tamaño de su lote		cuánto?
b. se va a mudar		a donde?
c. comparte su terreno		
d. otro:cuál?		

5. ¿HAN HECHO USTEDES ALGUNA PROPUESTA PARA ACELERAR EL PROCESO DE EXPROPIACION Y/O REGULARIZACION O DE LA INTRODUCCION DE SERVICIOS ?

5.1 cuál? \_\_\_\_\_

5.2 a quién? \_\_\_\_\_ 5.3 desde cuándo? \_\_\_\_\_

6. ¿LA REGULARIZACION O EXPROPIACION LE SIGNIFICAN ALGUN PROBLEMA O VENTAJA ESPECIAL ?

6.1 ventaja \_\_\_\_\_

6.2 problema \_\_\_\_\_

7. ¿SI USTED ADQUIRIO SU LOTE POR TRASPASO (recientemente) O CERCA DE USTED LOS ESTA HABIENDO, SABE POR QUE EL VENDEDOR DECIDIO TRASPASAR SU TERRENO ?

	7.1	
a. tenía varios lotes (por negocio)		
b. por que no le gustó ahí		
c. tuvo problemas		
d. tenía casa en otro lugar		
e. se fue de la ciudad		
f. otro:cuál?		



FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

SECCION "D" DEL "PUNTE SU RAMA"

1. ¿QUE LES HAN PROPUESTO DE LO SIGUIENTE ?

	1.1
a. reubicación	
b. registro de expropiación	
c. modificación del límite del área urbana	
d. ninguno	
e. otro	

2. SI LES HAN PROPUESTO REUBICARSE:

2.1 hacia donde ? \_\_\_\_\_ 2.2 cuándo? \_\_\_\_\_

2.3 quién ? \_\_\_\_\_

3. SI USTEDES NO HAN ACEPTADO LA REUBICACION ¿CUALES SON LAS RAZONES ?

3.1 el costo de su construcción \_\_\_\_\_

3.2 le dan un terreno más pequeño \_\_\_\_\_

3.3 el costo del terreno \_\_\_\_\_

3.4 otro: especifique \_\_\_\_\_

4. ¿HAN SUFRIDO ALGUN TIPO DE PRESION PARA DESALOJAR LA ZONA ?

de quién ?

4.1a	del municipio	
4.1b	de la residencia local	
4.1c	otro	

cuál(es)

4.2a	amenaza de desalojo	
4.2b	negación del abastecimiento de agua/luz	
4.2c	abastecimiento a altos precios	
4.2d	otro: cuál?	

5. ¿ESTAN HACIENDO ALGUN TRAMITE PARA PERMANECER EN LA ZONA ?

desde cuándo? con quién?

a.	trámite de expropiación			
b.	otro: especifique			

5.1

5.2

6. ¿MAY ALGUNA CONDICION ESPECIAL PARA QUE LES DEJEN AQUI ?

6.1 Cuál ? \_\_\_\_\_



Instituto de Geografía




MAPA 4

CHALCO-IXTAPALUCA:  
PROGRAMAS DE  
DESARROLLO URBANO




PROGRAMA DE RESERVAS TERRIT.

-  RESERVA TERRITORIAL NO CONSTITUIDA
-  RESERVA TERRITORIAL CONSTITUIDA







PROGRAMA DE REGULARIZACION

-  EJIDOS EXPROPIADOS EN REGULARIZACION
-  EN PROCESO DE EXPROPIACION
-  PROPUESTA DE AMPL. DE EXPROPIACION

PROGRAMA PINTE SU RAYA

-  TERMINADO
-  EN PROCESO
-  ASENTAMIENTOS FUERA DE LA RAYA

- |                          |                     |
|--------------------------|---------------------|
| 1. LAGUNA DE OXIDACION   | 2. SAN MARTIN XICO  |
| 3. CUADROS DE GUADALUPE  | 4. COVADONGA        |
| 5. CERRO XICO            | 6. FRANJA ORIENTE   |
| 7. SAN ISIDRO II         | 8. ESPARTACOS       |
| 9. DISPERSOS ESPARTACOS  | 10. NUEVA SAN JUAN  |
| 11. EL TEJOLOTE          | R=REUBICADOS        |
| R1-DISPERSOS CERRO XICO  | R2.SAN JOSE CUADROS |
| R3. CHOCOLINES           | R4.ELCAPULIN        |
| R5: AYOTLA LOS LAVADEROS |                     |

-  LIMITE ESTATAL
-  LIMITE MUNICIPAL
-  LIMITE DEL CENTRO DE POBLACION ESTRATEGICO
-  CARRETERA PAVIMENTADA
-  LIMITE URBANO
-  FERROCARRIL

500 0 500 1000  
METROS

FUENTE: D.G.O.U.V. RESIDENCIA REGIONAL-CHALCO-IXTAPALUCA

MÉXICO D.F.  
ESTADO DE MÉXICO

HPO. DE CHALCO  
HPO. DE IXTAPALUCA

FRACC. IZCALLI  
IXTAPALUCA

EJIDO TLALEZAHUAC

EJIDO AYOTLA

AMPLIACION STA. CATARINA

EJIDO XICO

CERRO XICO

EJIDO CHALCO

SN. LORENZO CHIMALPA

SN. MARTIN XICO NUEVO

TLAPACOYA

TLAPACOYA

G. EL ELEFANTE

EJIDO TLAPACOYA

HPO. DE IXTAPALUCA

HPO. DE CHALCO

CHALCO DE DIAZ COVARRUVIAS

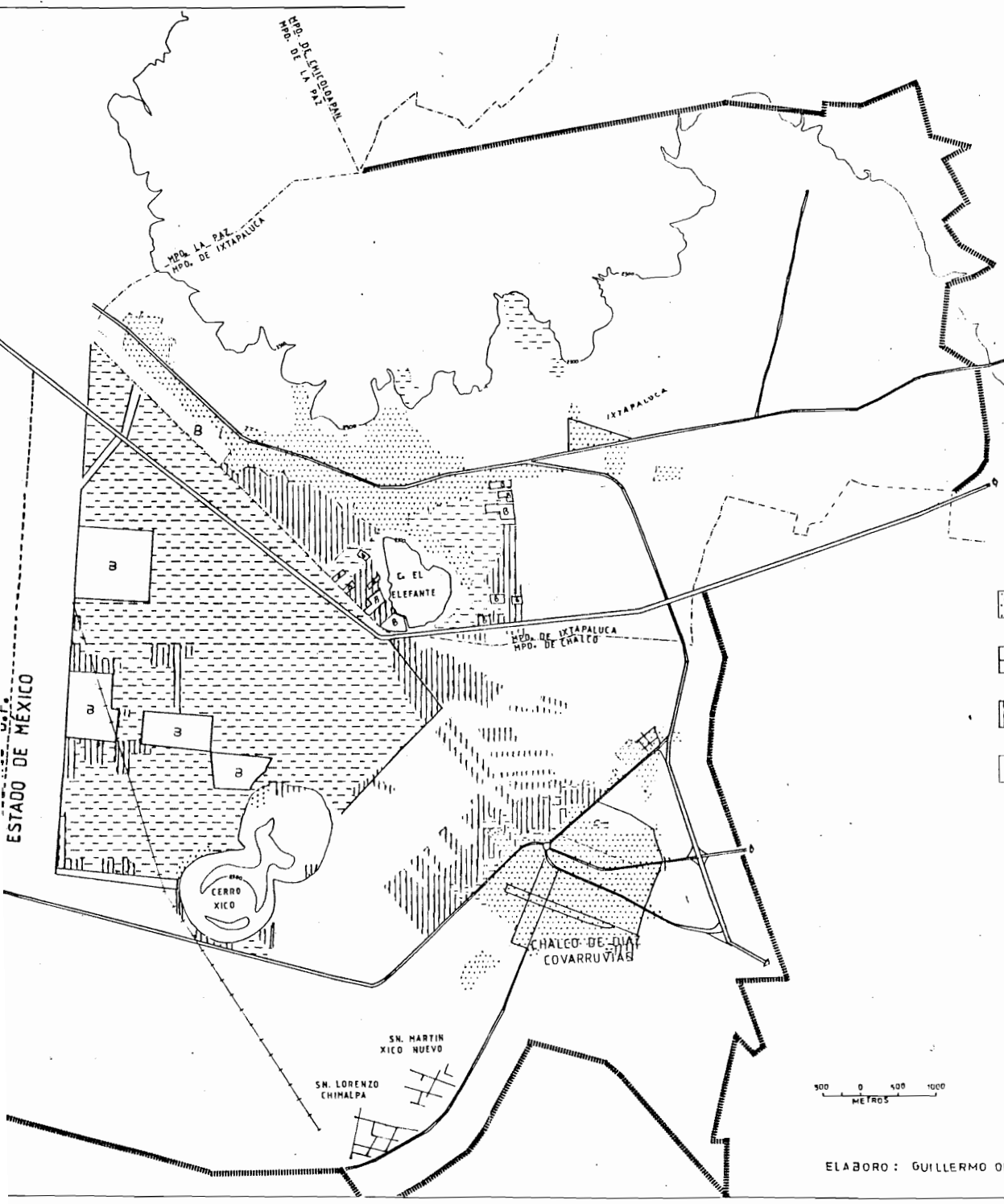
EJIDO IXTAPALUCA





LA VENTA






MAPA 3

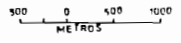


CHALCO-IXTAPALUCA:  
ETAPAS DE CRECIMIENTO



-  LIMITE 1978, 1500 HAS.
-  LIMITE 1982-83, 2700 HAS.
-  LIMITE 1985, 3513 HAS.
-  TERRENO BALDIO

-  LIMITE ESTATAL
-  LIMITE MUNICIPAL
-  LIMITE DEL CENTRO DE POBLACION ESTRATEGICO
-  CARRETERA PAVIMENTADA
-  FERROCARRIL



ELABORO: GUILLERMO OLIVERA L.