



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**

**Líderes y Asentamientos Humanos Irregulares,  
proceso de consolidación urbana e Impacto Ambiental. El  
caso de La Herradura de Huitepec, Xochimilco,  
1995-2008**

**T E S I S**  
que para obtener el título de  
**LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA**

**Presenta:  
FLORA ALICIA CRUZ GARCÍA**

**Director de Tesis:  
DR. ENRIQUE PÉREZ CAMPUZANO**

**Ciudad Universitaria, México D.F., Marzo de 2014**





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.



*Dedicada a*

*Renata, mi familia y amigos.*

## **Agradecimientos**

Un agradecimiento especial a todos y cada uno de los habitantes de la colonia La Herradura de Huitepec del Pueblo de Santa Cecilia Tepetlapa, pues gracias a sus testimonios esta tesis pudo llegar a buen término. Gracias también a los nativos del pueblo, pues sin su ayuda mucha información seguramente habría hecho falta. Especialmente al M.V.Z. Horacio Reza Soriano.

Así como al equipo de la Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal. Por proporcionarme su tiempo, su paciencia, pero sobre todo, por enriquecer esta tesis con información y mapas. Mtro. Enrique Castelán Crespo, Lic. Gerardo Quiroz, Lic. Augusto Camacho y Geog. Emanuel Pérez. Sin ustedes no habría sido posible.

De la misma manera un agradecimiento a los líderes de asentamientos irregulares de Santa María Nativitas, San Gregorio Atlapulco, San Mateo Xalpa. A las autoridades delegacionales de Xochimilco, Tlalpan, Iztapalapa, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Tláhuac, Magdalena Contreras y Milpa Alta. A todos los Núcleos Agrarios del Suelo de Conservación por permitirme entrar en sus comunidades y acogerme con tanto cariño.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>CAP. I EXPANSIÓN URBANA DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>13</b>
1.1 INDUSTRIALIZACIÓN, CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y EXPANSIÓN URBANA DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO DE 1940-1970 .....	14
1.1.1. <i>La expansión urbana en el contexto de la sustitución de importaciones.....</i>	<i>20</i>
1.2. CRISIS ECONÓMICA, ESTABILIZACIÓN DEMOGRÁFICA Y EXPANSIÓN URBANA 1980-2005. ....	22
1.3. ANTECEDENTES DEL ACCESO A LA VIVIENDA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO .....	27
1.3.1. <i>Proceso de urbanización y uso del suelo limitado para vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.....</i>	<i>29</i>
1.3.2. <i>Política y mercado de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.....</i>	<i>32</i>
1.4. SUELO DE CONSERVACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL .....	41
1.5. ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES. ANÁLISIS TEÓRICO-CONCEPTUAL .....	48
1.6. APARICIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN DEL SUR DEL DISTRITO FEDERAL .....	52
1.6.1. <i>Consolidación de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal.....</i>	<i>58</i>
1.6.2. <i>Regularización de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Distrito Federal.....</i>	<i>61</i>

1.7. ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN DE LA DELEGACIÓN XOCHIMILCO .....	64
1.7.1. <i>Crecimiento de los Asentamientos Humanos Irregulares en Xochimilco ....</i>	68
1.7.2. <i>Consolidación de los Asentamientos Humanos Irregulares en Xochimilco .</i>	73
<b>CAP. II MARCO TEÓRICO DEL CASO DE ESTUDIO .....</b>	<b>77</b>
2.1. DOMINACIÓN.....	77
2.2. LEGITIMIDAD .....	78
2.3. PODER .....	79
2.3.1. <i>Relaciones de Poder .....</i>	81
2.4. LIDERAZGO.....	81
2.4.1. <i>Antecedentes teóricos-conceptuales para la construcción del <b>Líder Irregular-honoratiore</b>.....</i>	88
<b>CAP. III. LIDERAZGO, CONSOLIDACIÓN URBANA E IMPACTO AMBIENTAL EN LA HERRADURA DE HUITEPEC, XOCHIMILCO, 1995-2008 .....</b>	<b>91</b>
3.1. NACIMIENTO DEL ASENTAMIENTO LA HERRADURA DE HUITEPEC .....	91
3.2. CONSOLIDACIÓN DEL LIDERAZGO EN LA HERRADURA DE HUITEPEC.....	97
3.2.1. <i>Las pugnas por el Poder en La Herradura de Huitepec.....</i>	100
<b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>114</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>118</b>
<b>GLOSARIO DE SIGLAS .....</b>	<b>132</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>134</b>
<b>HEMEROGRAFÍA .....</b>	<b>140</b>

<b>HEMEROGRAFÍA GUBERNAMENTAL .....</b>	<b>144</b>
<b>REFERENCIAS LEGALES .....</b>	<b>145</b>
<b>REFERENCIAS DE LA WEB .....</b>	<b>146</b>



## INTRODUCCIÓN

Una de las áreas menos abordadas por la sociología es la de la situación urbanoambiental, particularmente de la Ciudad de México. Si bien se han hecho estudios que nos refieren estos temas, se encaminan de lleno hacia la parte urbana o en su defecto, lo que atañe al medio ambiente. Por ello, esta investigación más que centrarse en la dinámica de la expansión urbana, en la apropiación de zonas de conservación, del proceso de creación de los Asentamientos Humanos Irregulares y su proceso de regularización, toma estos factores como contexto de una problemática que poco se ha analizado, pero que tiene repercusiones sumamente importantes en los habitantes de los asentamientos que se han formado en el DF, pero fundamentalmente, en la Delegación Xochimilco. La problemática mencionada tiene que ver con la interacción entre líder y sus subordinados, misma que se crea por medio de nuevos mecanismos donde no es regla necesaria la utilización de la violencia.

A partir de lo anterior, surgieron las siguientes hipótesis:

**Primera Hipótesis:** El líder es considerado como tal mientras los asentamientos irregulares (ubicados en Suelo de Conservación), no cambien su uso de suelo a habitacional, de no ser así, el líder perderá todo poder sobre los colonos.

**Segunda Hipótesis:** Las relaciones de poder que ejerce un líder sobre los habitantes de un asentamiento irregular, deviene en gran medida de la dinámica política existente en las zonas del Suelo de Conservación.

**Tercera Hipótesis:** La situación que aqueja al SC en cuanto a los liderazgos es resultado de una problemática que resulta de tres ejes primordiales: 1) Un mercado de vivienda/suelo excluyente; 2) una mala aplicación de las políticas de vivienda/suelo y; 3) de las políticas de actuación para preservar las zonas del Suelo de Conservación.

## **Metodología**

**Investigación de caso.** Para este trabajo fueron básicamente técnicas cualitativas. Entre ellas:

**1.-Observación participante:** Ésta se enfocó en reconocer agentes, procesos y escenarios en los que se presentaron las acciones. En el caso de este estudio, se utilizó para conocer cómo fue el proceso de consolidación del asentamiento, mismo que va de la mano del liderazgo de Dolores Suriano.

**2.- Entrevistas en Profundidad:** Encaminadas a conocer las motivaciones por las cuales, agentes realizan cierto tipo de acciones. En este caso, las entrevistas nos dieron información del cómo ha sido el proceso de consolidación del liderazgo.

**3.- Revisión documental:** Dirigida a establecer el contexto en donde se dio el proceso antes descrito. La revisión incluyó:

- a) Historia del pueblo donde está ubicado el asentamiento.
- b) Historia del asentamiento La Herradura de Huitepec.
- c) Trámites para solicitar servicios para los colonos del asentamiento irregular.
- d) Trámites para regularización del asentamiento irregular.

Con la ayuda de la metodología se buscó lograr los siguientes objetivos:

### **Objetivo General**

Explicar las relaciones de poder que ejercen los líderes sobre los habitantes de los asentamientos humanos irregulares.

## Objetivos Particulares

- a) Explicar cómo funciona el liderazgo en la consolidación de los asentamientos irregulares.
- b) Entender la dominación a que son sometidas las personas de los asentamientos irregulares en el proceso de obtención de servicios públicos y de la escrituración de su vivienda por parte del gobierno local.
- c) Explicar los compadrazgos entre líderes y las autoridades delegacionales.
- d) Explicar la forma en que el poder es utilizado para fines partidistas.
- e) Explicar los medios de que se valen los poseedores del poder para manejar a la gente.
- f) Entender las causas que llevan a la líder de La Herradura de Huitepec a mantenerse.

Iniciando con el contenido de este trabajo, en el primer capítulo ***Expansión urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal***, se plantean las circunstancias por las cuales se generó la migración del campo a la ciudad, tomando como punto de partida la década de 1940. Proceso fundamental para lograr que el contexto demográfico e industrial dé sustento a la apropiación de la periferia en los años subsecuentes.

Otro indicador importante que se aborda en este capítulo tiene que ver con el acceso al suelo/ vivienda, partiendo de lo establecido por la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, pero sin dejar de lado la pertinencia de las políticas creadas para cumplir con el decreto constitucional. Al mismo tiempo, se hace un análisis de los diversos medios para la adquisición de una vivienda. En este apartado se aborda a la vivienda desde el déficit de la calidad de las viviendas que la vuelven digna y decorosa, con lo que se resalta la marginación residencial a partir de la capacidad económica de las familias. Enmarcando este análisis está el discurso de

las instituciones que tienen como visión, ser los medios para que la población del DF adquiriera una vivienda.

Del mismo modo, versa sobre la formación de los asentamientos irregulares, de su proceso de expansión y consolidación, pero también resalta el impacto que han generado en el medio ambiente del DF, destacando el caso de la demarcación Xochimilco. Se hace énfasis en las distintas formas de apropiación de las tierras y la dinámica de adquisición de servicios básicos para que los nuevos conglomerados humanos puedan vivir de forma digna. Para poder explicar el Impacto Ambiental, dentro de este apartado se hace una revisión del suelo considerado como de conservación y de su ordenamiento a partir de la importancia de sus diversos ecosistemas.

Un punto crítico para entender la permanencia de los asentamientos irregulares, es el proceso de consolidación urbana y regularización, pues en éste se entienden los escenarios que viven los habitantes de los asentamientos, enmarcando su estatus irregular y en el caso de estudio, la búsqueda de la obtención del reconocimiento de sus propiedades por los distintos programas urbanos establecidos por la delegación. Este capítulo es fundamental, pues es el preámbulo de la aparición, importancia y consolidación de los líderes de asentamientos irregulares. Dentro del mismo, se construye una definición de lo que es un asentamiento irregular, a partir de lo que se ha descrito sobre éstos, tanto en el discurso jurídico, como en el académico.

El segundo capítulo ***Marco Teórico del caso de estudio La Herradura de Huitepec***, desentraña la figura del líder de un asentamiento irregular y sus métodos de dominación. Para ello, se desarrolla un análisis no sólo histórico, sino teórico de la figura del líder, lo que sirve como herramienta para establecer una diferencia entre los primeros modelos de líder y aquél sobre el que versa este trabajo, logrando la construcción de una definición teórica propia. Dentro de este capítulo, es posible encontrar también un marco teórico pero encaminado a conceptos sociológicos, mismos, que servirán para ir analizando el caso de estudio.

Por último, el tercer capítulo ***Liderazgo, consolidación Urbana Ambiental en La Herradura de Huitepec, Xochimilco, 1995-2008***, donde se elaboró una línea de tiempo narrativa, que parte de la construcción del asentamiento La Herradura de Huitepec. Se resalta el contexto en que surge el asentamiento, su proceso de crecimiento, adquisición de los servicios más importantes, para poder habitar una zona, que geográficamente no estaba destinada para usos habitacionales. En este capítulo se pueden ubicar a los distintos actores que intervienen para lograr la consolidación del asentamiento, llámense pobladores y/o nativos, autoridades locales y federales, así como la importancia que juega el establecimiento de los líderes que en su momento dirigieron dicho asentamiento.

Como punto crítico del capítulo se resalta el conflicto que depone a un líder de un asentamiento irregular. Aquí habría que hacer hincapié en que el análisis de este conflicto se realiza desde la perspectiva de Max Weber (Garduño y Silva, 1998; Heintz, 1960; Von, 2005; Weber, 2008) y su teoría de la dominación, mientras que de Michel Foucault (Ceballos, 1994; Foucault, 1992 3ª) se revisa el concepto del poder y las relaciones de poder. Resaltando de Max Weber la dominación carismática, la legitimidad, así como el tipo ideal de líder honoratiore. Mientras que de Michel Foucault la relación de lo que él llama “poder-saber/saber-poder”, así como la aportación teórica de Niklas Luhmann (2005; 1996), sobre poder y confianza.

Estas tres vertientes teóricas desentrañan las preguntas que rodean la construcción del líder, su permanencia y más aún, la fractura entre él y sus súbditos. En el caso de estudio las teorías son indicativas de las relaciones de poder que el líder ejerció sobre los habitantes de la Herradura de Huitepec, de la forma en que legitimó sus acciones a través de la confianza y de cómo el poder de su figura y el respaldo político hicieron de su liderazgo una figura infranqueable durante un largo periodo.

Asimismo, se aborda, desde estas vertientes teóricas, la ruptura violenta que desencadenó una atmósfera ríspida entre los habitantes del asentamiento, donde las autoridades jugaron un papel importante en su desenlace.

## **CAP. I EXPANSIÓN URBANA DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL**

*“La periferia aparece como el ámbito de residencia de quienes no encuentran un lugar en el centro de la ciudad y, en consecuencia, deviene en una organización territorial abierta, diversificada y con tendencia a extenderse en el territorio.”*

*Alicia Lindón Villoria*

Para poder entender el crecimiento del área urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)<sup>1</sup> se debe considerar que éste es el resultado del proceso de industrialización que se desarrolla durante el periodo de 1940-1970, mismo que derivó en una fuerte migración del campo a la ciudad, sin olvidar el impacto que tiene el crecimiento demográfico natural.

En el periodo que va de 1980-2005 se vuelve evidente no sólo el decrecimiento económico de la ZMCM, sino también el demográfico, situación que no aminora el crecimiento del área urbana. Al mismo tiempo se da un proceso de incorporación de los municipios conurbados del Estado de México, pero también de los estados más cercanos a la Ciudad de México y su zona metropolitana.

Un papel importante en la expansión urbana lo tuvo el poco acceso al suelo habitacional dentro de la zona céntrica de la ZMCM, así como un mercado de vivienda que no conseguía cubrir la demanda de toda la población, lo que podría ser una de las razones para el establecimiento irregular de algunos sectores de la misma.

---

<sup>1</sup> Se conforma de las 16 delegaciones del Distrito Federal, así como de 38 municipios del Estado de México y por uno del Estado de Hidalgo que es Tizayuca (Cruz, 2000: 47).

## 1.1 Industrialización, crecimiento demográfico y expansión urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de 1940-1970

El proceso de expansión del área urbana puede explicarse a partir de cuatro factores fundamentales. El primero implica el dinamismo de la industrialización que se desarrolló en mayor grado entre 1940 y 1950, donde la ubicación de las industrias jugó un papel esencial en la distribución de la población dentro de la ciudad, siendo las delegaciones limítrofes del norte las primeras en albergar a una gran cantidad de población, para después encauzar esta misma dinámica hacia los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec (Lindón, 1997: 4). Esta densificación poblacional responde a que las actividades industriales trajeron un crecimiento económico atractivo para los habitantes de los estados, ubicando a la población nueva en aquellas áreas ya ocupadas, de forma paralela otra parte se ve casi obligada a situarse, pero en menor densidad en lo que se puede considerar como los límites residenciales ya establecidos (Suárez y Delgado, 2007:106).

El segundo, que involucra al crecimiento natural de la población. Los flujos migratorios no son considerados, ya que el crecimiento natural se basa en el incremento de la fecundidad, lo que nos habla de una gran población en edad reproductiva, que transformó la estructura poblacional y con ella, la parte central de la ZMCM.

La combinación de los cambios en la fecundidad, la mortalidad y la migración generó profundas transformaciones en la estructura por edad de la población.

En primer lugar, el descenso de la mortalidad combinado con el efecto de la elevada fecundidad hizo que la estructura se rejuveneciera en forma pronunciada y que proliferaran familias constituidas por muchos hijos. Luego el declive de la fecundidad estimuló de nuevas transformaciones en la estructura por edad que insinúan un proceso de paulatino envejecimiento de la población expresado a través de lo que los demógrafos denominan envejecimiento por la base de la pirámide poblacional (Gracia, 2004:118).

Entonces, la idea de que a mayor fecundidad deviene un aumento de la población y con esto hay menores posibilidades de conseguir suelo en el cual establecerse

resulta algo posible, al mismo tiempo que podría explicar el hacinamiento en que se encontraba una gran parte de la población y por ende la necesidad de expandir el área urbana hacia suelos periféricos aún con el inconveniente de encontrarse distantes a la zona céntrica.

El tercer factor está enfocado a los procesos migratorios hacia la ciudad de México, ya que por concentrar en su territorio las actividades e instituciones más significativas (Rosique, 2000:1), se vio a lo largo de este periodo urbanizada de una forma paulatina, pero intensa por la población de algunos estados cercanos a ella como de aquellos más distantes, que por distintas circunstancias decidían venir al centro de la llamada ZMCM.

Y por último, el cuarto factor, que correspondería a la incorporación de los municipios cercanos a la ciudad. Con la concentración de población en la Ciudad de México, la urbe comenzó una expansión hacia los municipios colindantes situación que no necesariamente puede verse como algo negativo, pues la incorporación de estos municipios también involucraba la oportunidad de expandir la zona industrial y los servicios, sin olvidar que se contaría con terrenos disponibles para distribuir a la población por medio de proyectos habitacionales. Aunque dichos proyectos se iniciaron dentro de la misma Ciudad de México.

El acelerado crecimiento de la poblacional y su alta concentración en tres ciudades del país (Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey), exigió realizar proyectos urbanísticos de gran magnitud, sobre todo en la Ciudad de México: la planeación del Conjunto Nonoalco-Tlatelolco en 1953, con una capacidad para más de 75 000 personas; el diseño de ciudad Satélite por el arquitecto Pani (1957) para atender la demanda de terrenos urbanizados para la clase media y promover una desconcentración poblacional hacia el Estado de México, creando una ciudad que se pensó independiente, pero al mismo tiempo cercana a la capital; y la construcción de Ciudad Sahagún en 1953, primer *new town* del país creado para descentralizar la industria de la Ciudad de México. Sin embargo, al constituir básicamente proyectos de planeación intrametropolitana, motivaron la expansión de la urbe hacia el norte (Garza, 1999:47).



Con el constante desdoblamiento del área urbana los pequeños municipios se ven envueltos en un proceso de integración hacia la Ciudad de México. Es así como la población se va apropiando de los caminos que existen entre éstos, resultado de la casi imperceptible delimitación entre unos y otros. Lo que Bazant dice que, “se ha entendido por conurbación al proceso espacial mediante el cual una localidad urbana pequeña y aislada, ubicada en la proximidad de un centro urbano, se va uniéndose físicamente en la medida que tanto el poblado como el centro urbano se expanden, inicialmente a lo largo del camino que las liga, hasta integrarse como una sola mancha urbana” (2001:31).

Entre 1940-1970 la relación entre los factores citados antes y la expansión urbana de la ZMCM, trajo como consecuencia un aumento de 2.1 millones de nuevos habitantes, de los cuales sólo el 40%, de esta cifra pertenece a los migrantes (Garza, 2003: 44), mismos que habían sido atraídos por la dinámica económica que se desarrollaba en la ciudad. Mientras que Aguilar y Escamilla, afirman que, “es evidente un acelerado proceso de peri-urbanización que se puede confirmar mediante dos vías; por un lado, la integración de un gran número de municipios a la nueva frontera metropolitana de la ciudad y, por otro, el alto crecimiento demográfico y la transformación socioeconómica de tales unidades político-administrativas” (2009:30).

La densificación de la población para 1960 denota una constante en la periurbanización<sup>2</sup>. Los procesos de expansión del área urbana a partir de esta década se dirigen también a la periferia sur de la ZMCM. La expansión que se da en este periodo puede explicarse desde dos perspectivas (sin olvidar la relevancia del Movimiento Urbano Popular [MUP<sup>3</sup>], aunque por la extensión de este trabajo no

---

<sup>2</sup> Según lo que plantean Ruíz y Delgado (2008: 86), *el concepto de periurbanización se refiere a la emergencia y consolidación de un cinturón rural-urbano, que implica cambios en el uso del suelo tales como nueva vivienda y la relocalización de actividades económicas, y nuevas configuraciones de transportes y comunicaciones*. Destacan en su escrito que *la población que vive en los poblados trabaja en la ciudad central*. Habrá que hacer hincapié, en que la discusión que plantean los autores sobre los distintos enfoques para analizar la periurbanización, la relación campo-ciudad y la nueva ruralidad, aunque es interesante, no es el objetivo de esta investigación ahondar en los mismos.

<sup>3</sup> Es evidente, que un fenómeno central de la urbanización, fueron los MUP, que tuvieron tres momentos fundamentales que son: 1968 a 1972 como su etapa de surgimiento; de 1972 a 1976 como etapa de auge; de 1977 a 1979 como su etapa de reflujo y; de 1979 hasta nuestros días como etapa de nuevo ascenso. Es entre 1979 y 1980, en que se crean diversas organizaciones y frentes regionales para en mayo de 1980 llegar a la coordinación

ahondaremos mucho en el tema). La primera como resultado de la búsqueda de espacios más grandes y satisfactorios para el desarrollo de las familias; y la segunda encaminada a la adquisición de terrenos donde el precio de suelo sea más bajo ya que el costo del suelo en la ciudad en la mayor parte de los casos era inaccesible para todos los habitantes.

Las familias de bajos ingresos, en su proceso de autogestión o de búsqueda para su inserción en el mercado laboral, explotan otras posibilidades de espacios en dónde iniciar su proceso de asentamiento. Pueden permanecer un tiempo con los padres o parientes, pero la mayoría opta por establecerse individualmente en un lote e iniciar su propio proceso de asentamiento. Las opciones son enormes ya que en toda la periferia urbana se ofrecen lotes en venta a precios accesibles a cualquier economía familiar. Una vez asentados inician también un proceso de evolución familiar y socioeconómica [...] (Bazant, 2001:190).

Siguiendo la lógica de las causas de la expansión urbana hacia la periferia sur, es evidente, que ésta es sólo el punto final de la misma. Esto se debe a que las personas habitaban la mayor parte de las veces la zona céntrica de la ciudad, un ejemplo claro de ello se reflejaba en la cantidad de familias que residían las vecindades pobres. Tal situación responde a una dinámica que podemos dividir en cinco etapas: la primera es de compra del terreno en la zona periférica; la segunda encaminada al traslado hacia la nueva propiedad; la tercera etapa nos refiere a la construcción de la vivienda; la cuarta corresponde a la consolidación de la vivienda en cuanto a la introducción de los servicios básicos y; por último la regularización de los predios. Bazant, plantea que, “las lotificaciones son el único patrón urbano (...), en los cuales se asienta inicialmente una sola familia, que es la que compra el lote y la que va construyendo progresivamente su vivienda” (2001:176).

---

de los actuales MUP. La etapa de auge, se debió al contexto socioeconómico y político que se vivía en México. Otra de las causas fundamentales, tiene que ver con la crisis estructural de la economía mexicana de esa época. Lo que evidentemente influyó en las condiciones de vida y de consumo de la población urbana trabajadora. Siendo precisamente, este sector el sujeto principal de la creación del MUP. Las fisuras en la legitimidad como nombra Moctezuma (1984: 62) a la falta de conformidad de la población con respecto a las acciones y políticas del Estado. Las acciones del MUP, se desarrollaron para obtener acceso al suelo, la vivienda y los servicios públicos. Pues la población, se encontraba en una situación de segregación espacial para habitar. Otro aspecto importante que abarca la lucha del MUP, es que los pobladores urbanos decidan democráticamente los aspectos de la vida comunitaria y decidan quiénes los representen. El MUP, englobaba en su lucha a los colonos, inquilinos, posesionarios, solicitantes de vivienda y trabajadores no asalariados (Moctezuma; 1984: 63), pues los intereses de estos sectores coincidían en el objetivo de obtener mejores condiciones de vida y de consumo.

Por otro lado, la delimitación del suelo entre urbano y rural en las zonas periféricas no es tan evidente ya que se ha mimetizado la zona rural con la zona urbana, debido principalmente a la expansión de la ciudad. Este proceso ha generado que las nuevas zonas urbanizadas tengan problemas de dotación de servicios básicos, sin olvidar que en esas zonas es donde la afectación del suelo y la biodiversidad son más evidentes.

[...]Pero de este desarrollo urbano, el más devastador es aquel que se ha dado, se da y se dará en las periferias urbanas, y se refiere a la expansión incontrolada y no planeada de la ciudad, aquel que no respeta las condicionantes ambientales en cuanto a cauces de agua, vegetación, topografía, áreas inundables; aquel cuya población, por carecer de infraestructura en las primeras décadas, vierte sus desechos a cielo abierto; aquel que ocupa ineficientemente grandes extensiones de terreno a muy baja densidad con un aprovechamiento muy bajo del suelo; aquel que no sigue ninguna normatividad en cuanto a usos del suelo y no deja áreas verdes ni de donación para equipamiento futuro de la población; aquel que no prevé los requerimientos en el tendido de redes de infraestructura que son vitales para el posterior abastecimiento de agua y desalojo de las residuales; o aquel que se ubica frecuentemente en los terrenos menos aptos para el desarrollo urbano (Bazant, 2001:72).

En el caso del campo en la periferia de la zona sur de la ciudad, es evidente la división entre las formas tradicionales de producción, pero al mismo tiempo las cosechas de lo que se conoce como cultivos forrajeros, éstos resultan ser más redituables para las personas. Lo rural<sup>4</sup> permanece conviviendo con lo urbano, quizá de forma más directa, pues a lo largo de las distintas transformaciones que ha tenido la ciudad, el campo se ha permeado de la constitución de las zonas urbanas y viceversa.

[...] la disminución de la frontera natural alrededor de los pueblos rurales ha sido igualmente lenta pero constante, con tasas anuales menores de 1% antes de 1975; incrementando la pérdida natural a una tasa anual de 1.3% entre 1975 y 1986; para luego descender a una tasa anual de cerca de 1% para 1995,

---

<sup>4</sup> Hablar, de lo rural y de los viejos o nuevos conceptos para analizar la relación campo-ciudad, al igual que la periurbanización, no es el objetivo de esta investigación. Por ello, sólo resaltaremos que aunque hay varios escritos sobre estos temas, podemos coincidir con lo que plantea Cruz (1999: 274-275) cuando dice que, *el creciente intercambio y contacto entre lo urbano y lo rural, así como entre los sectores productivos y sociales ha determinado la presencia de los elementos urbanos en las zonas rurales y viceversa*. Concluye afirmando, que *la ruralidad parece ya no definirse como algo opuesto a lo urbano, ni exclusivamente vinculada al uso de la tierra y la tenencia, más bien se presenta como una ampliación de la interacción entre campo y la ciudad*.

manteniendo una probable tendencia de disminución de la frontera ambiental de 1% anual para el año 2005 (Bazant, 2001: 113).

Algo que puede notarse en el proceso de expansión es el tipo de construcciones que delimitan las zonas. En una primera etapa, las casas están construidas de materiales improvisados como cartón o lámina. En un segundo momento, tienden a cambiar por aquellas elaboradas de ladrillo, lo que evidencia, un avance en el poder adquisitivo, situación que ayuda a los habitantes de la periferia al perfeccionamiento de sus viviendas<sup>5</sup>.

[...]sin disponer de financiamiento ni preparación técnica, las familias de bajos ingresos capitalizan su esfuerzo e ingresos con la construcción de su vivienda, no obstante que sus ingresos se mantienen comparativamente al valor adquisitivo de la moneda dentro de parámetros similares a lo largo del tiempo. Como sus ocupaciones no varían sustancialmente en el tiempo, tampoco lo hacen sus ingresos en términos absolutos. Esta es la mejor muestra de su gran capacidad realizadora, que construye su vivienda y transforman el contexto urbano inmediato con recursos, esfuerzo y tiempo propios. Hay que resaltar que si la periferia sur metropolitana se ha expandido continuamente durante las últimas tres décadas, ha sido construida por la población de bajos ingresos (Bazant, 2001:192).

Durante la década del 70, cuando con la disminución del crecimiento económico aparecen cambios relacionados con la política fiscal, que con la promesa de satisfacer las demandas de la población ejerció un gasto público desmedido, lo que trajo como consecuencia un déficit fiscal, mismo que debió resolverse por medio de préstamos del extranjero. Al mismo tiempo, el Estado mexicano llevó a cabo acciones estratégicas, que influyeron en la distribución espacial de la población, donde el desarrollo económico y social era una de las premisas fundamentales (Garza; 2003: 41-46).

Esta combinación entre crecimiento económico y la constante de la migración rural a la ciudad ponen en evidencia la infraestructura urbana insuficiente para el total de la

---

<sup>5</sup> El mejoramiento físico de las viviendas, no es lo único evidente en los asentamientos irregulares, ya que este proceso va de la mano con la introducción de servicios como el agua potable; la electricidad, el drenaje y la pavimentación de las calles que conforman dicho asentamiento. Lo que ciertamente, no indica que se lleve a cabo la regularización de los mismos, eso puede llegar después o también puede no suceder.

población de la ZMCM. Con esta situación se da una sobrepoblación en la parte centro de la ciudad que trae como consecuencia, la creación de múltiples cinturones de miseria. Lo que Durand llamaría, “la formación de barriadas, favelas, colonias populares y cinturones de miseria en torno a las capitales latinoamericanas (...). La urbanización, por lo general irregular, ponía en cuestión el derecho al uso del suelo, la propiedad, las regulaciones municipales y el acceso a los servicios” (2009:20).

La distribución espacial de la población que podía pagar una vivienda en alguna parte de la zona céntrica se encontraba en condiciones de hacinamiento y en el caso de las personas de bajos ingresos, tendían a la creación de viviendas improvisadas en los patios de las vecindades, lo que denotaba una clara pobreza urbana.

#### 1.1.1. La expansión urbana en el contexto de la sustitución de importaciones

La dinámica del crecimiento urbano se ve notoriamente influenciada por el modelo de sustitución de importaciones, sobre todo en las actividades industriales, lo que creó y fortaleció la aparición de grandes asentamientos poblacionales en la Ciudad de México.

[...] la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) se convierte en la protagonista de la política económica de industrialización del país, que hasta entonces había estado expandiéndose dentro de los límites del Distrito Federal prácticamente a una tasa natural de crecimiento demográfico. A partir de 1950, a consecuencia de esta política de desarrollo económico, la Ciudad de México inicia un vertiginoso proceso de crecimiento demográfico, realizado predominantemente por inmigrantes rurales de muy bajos ingresos [...] (Bazant, 2001: 31).

El periodo de 1940-1980, se dio un incremento muy claro en el Producto Interno Bruto (PIB), con una tasa anual de 3.1% por habitante (Ruíz, 1999:2), por esta razón, la población se concentró de forma casi inmediata e intensa en la ZMCM, lo que en principio no se presentó como un problema, pues la economía se encontraba por arriba del crecimiento de la población, por lo tanto, ambas situaciones supieron coexistir, sin mayor inconveniente.

El acelerado crecimiento económico entre 1940 y 1980 dinamizó el desarrollo urbano, transformando la organización de las actividades económicas y la población en el territorio nacional. De inicio, entre 1940 y 1950 se observa una  $T_u$  de 3.3, la más alta en todo el siglo XX, al crecer el  $G_u$  de 20.0 a 28.0%. Es necesario agregar que el aumento de la población urbana de 3.3 millones de habitantes, representó 53.5% de los 6.1 millones en que creció la total, y por primera vez en la historia del país la dinámica demográfica es mayoritariamente urbana (Garza, 2003: 43).

Entre el periodo de 1970-1980, se vuelve evidente la disminución del crecimiento económico, sobre todo en los primeros años de la década de los 70; los gastos y la forma en que se conducía la economía resultaba difícil de sobrellevar con lo que comienza a desarrollarse una fuga de capitales. El gobierno mexicano buscaba amortiguar esta situación al solicitar más préstamos con el extranjero, lo que más tarde representaría un serio problema.

El modelo de sustitución de importaciones entra en crisis, pues tanto al comienzo como al final del proceso de reemplazo de los bienes de consumo, no se pensó en la creación de políticas que dieran impulso a la producción de bienes de capital para poder competir a nivel internacional, situación que trajo como consecuencia un revés en la economía no sólo de la ZMCM, sino de todo el país.

Los valores del sistema de sustitución de importaciones se revierten, evidenciando un punto de inflexión hacia su de sustitución. Efectivamente el índice para los bienes de consumo se eleva de 7.05% en 1970 a 10.9 en 1980, indicando un aumento en la importación de ese tipo de mercancías. Los bienes intermedios pasan de 18.1 a 23.0% entre esos años y los de capital de 46.7 a 48.5%. El índice de bienes manufacturados en general se eleva de 21.2 a 26.5%, mostrando que algo más de una cuarta parte de su oferta total en el país es extranjera (Garza, 2003:42).

Aunque el crecimiento del PIB, a diferencia de las demás entradas económicas del país se mantuvo en una dinámica de crecimiento acelerado con una tasa de 6.6% anual (Garza, 2003: 42). Sin embargo, los desequilibrios externos poco a poco lograron echar abajo al llamado “Milagro Económico”. Con la crisis cambiaria de 1976, se terminan los años de crecimiento, estabilidad económica y la presencia del

peso mexicano que había mantenido su competitividad ante el dólar se ve visiblemente afectada.

## 1.2. Crisis económica, estabilización demográfica y expansión urbana 1980-2005

Durante la década de los 80, tanto la estructura económica como la urbana se mostraron como elementos inseparables, aún y cuando no se pudiera decir que compartieran una clara relación de causalidad por los desfases espacio-temporales (Garza, 2007:79). Durante este periodo caracterizado por la crisis económica, al gobierno le resulta complicado mantener la tasa de cambio mediante los préstamos externos, lo que trajo como consecuencia que la moneda se devaluara de 26 a 45 pesos por dólar (Ruíz, 1999:4), para 1982 las reservas económicas escaseaban y la fuga de capitales era ya una constante en la realidad mexicana, además de que los préstamos otorgados a México por parte del exterior se redujeron, lo que ocasionó una nueva devaluación.

Entre 1980 y 1990, la población total y la urbana aumentaron en 14.4 y 14.8 millones, en el crecimiento absoluto más elevado de todo el siglo XX (la segunda aumenta más por la reducción absoluta de 400 mil habitantes rurales). Suponiendo que la población del campo y la ciudad crecieran a dos por ciento como lo hizo la población total, en la década de 1980 se tendría una migración rural-urbana de aproximadamente 6.8 millones de personas. El grado de urbanización ( $G_u$ ), esto es, el porcentaje de la población urbana respecto a la total, se eleva de 55 a 63 por ciento entre 1980 y 1990, consolidando la hegemonía urbana de México. El impacto de la crisis no se reflejó en la dinámica general del desarrollo urbano, sino en el deterioro de las condiciones de vida de la población y en el aumento del empleo informal (Garza, 2007:79).

Para 1990 hay una notable transformación en cuanto al desarrollo urbano de la ZMCM, que se distingue con la ruptura del patrón general que se había venido desarrollando con respecto al crecimiento de la ciudad, como referencia, la acelerada expansión del área urbana en 1980, para la década de los 90 arroja un porcentaje menor.

Después del incremento del área urbana de 35% entre 1980-90 (...), para 1990-95 apenas fue de 1.8% (2 419.9 has). En principio, el crecimiento urbano se da en mayor medida en la periferia mexiquense, ya que era en el Distrito Federal la superficie urbana se incrementó en 592.73 has que representa el 24% del crecimiento total y apenas significa un 0.8% en la entidad. En lo que respecta a los municipios conurbados, estos suman 1 827.17 has más en el área urbana, se trata del 76% del incremento total en la ZMCM y del 2.8% con respecto a la entidad (Cruz, 2000: 48).

Lo que refiere al crecimiento demográfico (como se puede apreciar en la **tabla 1**) de 1990-95 muestra un aumento por arriba del 10%, que fue de la mano del crecimiento del área urbana encaminado hacia el área del Estado de México con 1, 242,28 habitantes, que representó el 83% del incremento total de la ZMCM (Cruz, 2000: 48).

[...] la década de los noventa indica cambios importantes con respecto a los años ochenta. La primera cuestión que hay que resaltar es que el crecimiento físico expansivo está terminado, proceso que se acompaña con la persistencia de un bajo ritmo de crecimiento de la población. La tasa de crecimiento de la población metropolitana se calculó en 1.58%, aunque se identifica una leve recuperación en el Distrito Federal (0.29%) (Cruz, 2000:48).

En el caso del Distrito Federal, su crecimiento no fue tan evidente, pero tuvo un papel determinante en el proceso de expansión urbana [como se puede apreciar en la **tabla 2**], sobre todo en las delegaciones Cuajimalpa, Xochimilco, Tláhuac y la Gustavo A. Madero, que crecen 325.32 has; 221.53; 125.38 has respectivamente [sin tener dato del crecimiento de la Delegación Gustavo A. Madero] (Cruz, 2000:49). Cabe destacar la gran presencia de las colonias populares que según los datos de Cruz (2000:49), ocupaban el 47.5% de toda la superficie urbana; mientras que las zonas residenciales y de usos mixtos tenían el 40%, el resto pertenece a los llamados pueblos conurbados (Cruz, 2000:49).

Con respecto a la dinámica demográfica en el Distrito Federal, los datos del Censo de 1995 permitieron observar un leve crecimiento de la población; ésta apenas tuvo un incremento del 3% con respecto a 1990 (se trata de 272,151 habitantes). Las tendencias generales en esta entidad son similares a las que se identificaron en la década de los ochenta. Las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza) e intermedias (Azcapotzalco, Gustavo A, Madero e Iztacalco) siguen perdiendo población. Las delegaciones que reciben un mayor incremento poblacional son en orden de importancia Iztapalapa, Tlalpan y Xochimilco. Tan sólo la primera absorbe el 75%



del crecimiento demográfico del conjunto del Distrito Federal (211,898 has) (Cruz, 2000:50).

Es preciso destacar el crecimiento del Estado de México [como se puede apreciar en la **tabla 3**] y sus municipios conurbados, misma que se llevó a cabo de forma moderada. Resalta la diversidad metropolitana, el incremento poblacional de Chimalhuacán, Valle de Chalco, Huixquilucan, La Paz y Chalco, con 504.35 has; 349.61 has; 222.12 has; 145.22 has y 143.32 has respectivamente, dando un total entre éstas del 75% del crecimiento urbano de la población entre 1990-1995 (Cruz, 2000:50).

*Tabla 1. Crecimiento Demográfico de la ZMCM, 1970-2005*

Tasas de crecimiento											
	1970	Porcentaje	1990	Porcentaje	2000	Porcentaje	2005	Porcentaje	1970-1990	1990-2000	2000-2005
Total nacional	48 225 238		81 249 645		97 438 412		103 263 388		2.64	1.84	1.16
ZMCM	9 281 907	19.25	15 563 795	19.16	18 396 677	18.87	19 231 829	18.62	2.62	1.69	0.89
Distrito Federal	6 874 165	74.06	8 235 744	52.92	8 605 239	46.78	8 720 916	45.35	0.91	0.44	0.27
Ciudad central	2 902 969	31.28	1 930 267	12.40	1 692 179	9.20	1 677 358	8.72	-2.02	-1.31	-0.18
Resto de delegaciones	3 971 196	42.78	6 305 477	40.51	6 913 060	37.58	7 043 558	36.62	2.34	0.92	0.37
Periferia metropolitana (Municipios del Estado de México e Hidalgo)	2 407 742	25.94	7 328 051	47.08	9 791 438	53.22	10 510 913	54.65	5.72	2.94	1.43
	1970			1990-2000			2000-2005		1970-2005		
	Diferencias	Diferencias	Diferencias	Diferencias	Diferencias	Diferencias	Diferencias	Diferencias	Diferencias relativas		

	absolutas	relativas	absolutas	relativas	absolutas	relativas	absolutas	
Total nacional	33 024 407		16 233 767		5 779 976		55 038 150	
ZMCM	6 281 888	-0.09	2 832 882	-0.28	835 152	-0.25	9 949 922	-0.62
Distrito Federal	1 361 579	-21.14	369 495	-6.14	115 677	-1.43	1 846 751	-28.71
Ciudad central	-972 702	-18.87	-238 088	-3.20	-14 821	-0.48	-1 225 611	-22.55
Resto de delegaciones	2 334 281	-2.27	607 583	-2.94	130 498	-0.95	3 072 362	-6.16
Periferia metropolitana (Municipios del Estado de México e Hidalgo)	4 920 309	21.14	2 463 387	6.14	719 475	1.43	8 103 171	28.71

Fuente: Tabla tomada de Aguilar y Escamilla, 2009:31.

*Tabla 2. Crecimiento urbano 1990-1995 Distrito Federal*

Delegación/ Municipio	Superficie 1990 Has.	Superficie 1995 Has.	Población 1990	Población 1995	Incremento decrecimiento superficie 1990- 1995	o de 1990- 1995	Incremento decrecimiento poblacional 1990- 1995	o 1990- 1995
Azacapozalco	3,535.17	3,535.17	474,688	455,131	0.00		-19,557	
Coyoacán	5,244.44	5,244.44	640,066	653,489	0.00		13,423	
Cuajimalpa	2,181.14	2,384.55	112,121	136,873	203.41		24,752	
Gustavo A. Madero	8,310.68	8,353.09	1,268,068	1,256,913	42.41		-11,155	
Iztacalco	2,374.50	2,374.50	448,322	418,982	0.00		-29,340	
Iztapalapa	10,255.52	10,255.52	1,490,499	1,696,609	0.00		206,110	
Magdalena Contreras	1,550.16	1,550.16	194,948	211,898	0.00		16,950	
Milpa Alta	643.45	643.45	57,288	74,672	0.00		17,384	
Álvaro Obregón	5,732.70	5,732.70	642,563	676,930	0.00		34,367	
Tláhuac	2,814.44	2,939.82	205,640	259,308	125.38		53,668	
Tlalpan	6,171.18	6,171.18	481,438	552,516	0.00		71,078	
Xochimilco	3,767.43	3,988.96	267,935	332,314	221.53		64,379	
Benito Juárez	2,616.75	2,616.75	407,811	369,956	0.00		-37,855	
Cuauhtémoc	3,114.55	3,114.55	595,960	540,382	0.00		-55,578	
Miguel Hidalgo	4,467.17	4,467.17	406,868	364,398	0.00		-42,470	
Venustiano Carranza	3,164.55	3,164.55	519,628	485,623	0.00		-34,005	
Total Distrito Federal	65,943.81	66,536.54	8,213,843	8,485,994	592.73		272,151.00	

Fuente: Tabla tomada de Cruz, 2000: 51.

*Tabla 3. Crecimiento urbano 1990-1995 Estado de México*

Delegación/ Municipio	Superficie Urbanizada 1990	Superficie urbanizada 1995	Población Urbana 1990	Población Urbana 1995	Incremento decreto de superficie 1990- 1995	Incremento decreto de poblacional 1990- 1995
Acolman	2,292.76	1,299.73	38,715	46,837	3.97	8,122
Atenco	313.09	313.09	17,114	20,772	0.00	3,658
Atizapán	4,656.05	4,656.05	315,059	427,151	0.00	112,092
Coacalco	1,181.93	1,181.93	151,255	202,778	0.00	51,523
Cuautitlán de RR	567.88	697.28	43,123	52,609	129.40	9,486
Chalco	1,702.00	1,845.33	94,562	162,049	143.32	67,488
Chihuautla	113.50	113.50	4,417	5,750	0.00	1,333
Chicoloapan	654.98	666.42	57,306	70,959	11.44	13,653
Chinconcuac	213.35	213.35	13,790	15,070	0.00	1,280
Chimalhuacán	2,424.88	2,929.23	235,587	410,031	504.35	174,444
Ecatepec	9,329.49	9,329.49	1,218,135	1,449,562	0.00	231,427
Huixquilucan	1,357.73	1,579.85	108,947	135,214	222.12	26,267
Ixtapaluca	1,785.04	1,862.82	118,930	168,977	77.77	50,047
Melchor Ocampo	354.95	396.82	23,089	28,020	41.86	4,931
Naucalpan	6,644.88	6,644.88	776,913	818,217	0.00	41,304
Nezahualcoyotl	5,119.67	5,124.57	1,255,456	1,255,786	4.90	330
Nicolás Romero	2,502.45	2,528.97	158,654	207,771	26.53	49,117
La Paz	1,537.77	1,682.99	133,519	178,534	145.22	45,015
Tecamac	2,232.58	2,238.51	99,382	121,720	5.93	22,338
Teoloyucan	549.56	573.03	35,191	43,411	23.47	8,220
Tepotztlan	828.72	828.72	32,970	45,435	0.00	12,465
Texcoco	2,507.91	2,576.98	113,375	136,954	69.07	23,579
Tezoyuca	178.88	244.08	9,636	15,110	65.20	5,474
Tlalnepantla	6,072.75	6,072.75	702,270	702,270	0.00	0
Tultepec	686.38	686.38	44,591	44,591	0.00	0
Tultitlán	2,811.36	2,811.36	243,300	331,194	0.00	87,894
Cuautitlán Izcalli	4,553.63	4,553.63	322,405	410,883	0.00	88,478
Valle de Chalco	2,083.75	2,433.36	184,523	286,839	349.61	102,317
Total	64,257.92	66,085.10	6,552,213	7,794,494	1,827.17	1,242,281

Fuente: Tabla tomada de Cruz, 2000: 51.

Para el año 2000, el crecimiento demográfico de la ZMCM se mantuvo superior al del resto del país, según Manuel Suárez y Javier Delgado (2007:108), el crecimiento del área urbana alcanzó cerca de 160 has con una densidad poblacional de 100h/ha. Tal situación orilló a la dispersión de las distintas actividades económicas hacia la periferia. Paradójicamente, las delegaciones centrales (aún con su incremento en

materia del empleo), se caracterizaban por registrar una mayor pérdida de población y al mismo tiempo, su población robustecía las periferias de la ZMCM (2007:108).

En el periodo que va de 2000-2005, la expansión del área urbana ha disminuido su ritmo de crecimiento como ciudad, pero al interior de las zonas urbanas céntricas, el crecimiento demográfico disminuye, situación que contrasta con el poblamiento acelerado de las áreas periféricas (Aguilar y Escamilla, 2009:30). Cabe mencionar que el bajo crecimiento demográfico que ha caracterizado a la ZMCM en este periodo se debe no sólo a la poca estabilidad económica, sino también a factores diversos como lo han sido la falta de empleos, la disminución en la calidad de vida urbana, el costo elevado de habitar la zona céntrica de la ciudad, sólo por mencionar algunos factores.

### 1.3. Antecedentes del acceso a la vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

La vivienda se ha analizado como un derecho fundamentado desde que se estableció en el Artículo 4° de la Constitución de 1917, pero también como un bien de primera necesidad<sup>6</sup> y es precisamente esta forma de analizarlo, donde se explica mejor en qué radica la problemática de acceso a ella. Aunque sí puede entenderse como un derecho a otorgarse a toda la población, no es posible anular que es un bien, situación que lleva a la población a un juego de compra y venta. Dicho juego, se establece en el momento en que el Estado que es el encargado de otorgar vivienda a través de sus mecanismos institucionales, no logra cumplir ese objetivo y otros actores de forma informal aprovechan para llenar los vacíos del mercado formal, esto complica un fácil acceso a ella, sobre todo en las zonas céntricas de la ZMCM.

Si bien es posible definir a la vivienda desde distintos puntos de vista, es importante reconocer que dentro del contexto de una economía de mercado, la que caracteriza a las sociedades actuales, destacan los rasgos que la identifican como un bien que posee rasgos específicos, distintos de otro tipo de mercancías.

---

<sup>6</sup> Siendo ésta, la que importa para el presente trabajo. Considerando que los ismos, que permiten la buena calidad de vida de las personas dentro de la Ciudad de México

Esto es importante porque desde un punto de vista espacial, esas particularidades tienen implicaciones territoriales que influyen en las decisiones de adquirir o invertir en una vivienda (González y Kunz, 2005:18).

Pareciera que el mercado de vivienda y de suelo habitacional están pensados para la población de mayores recursos económicos, también lleva a pensar que la aplicación de las políticas de vivienda en la ZMCM ha sido de forma ineficiente.

Las políticas de vivienda deben ser vistas como un todo y deben tomar en cuenta las diferentes necesidades habitacionales de la gente. Si hablamos de políticas de vivienda para personas de bajos ingresos, tenemos que expandir nuestra visión para abarcar muchas situaciones diferentes. En el extremo más pobre encontramos los sin techo, gente que vive en la calle sin ninguna vivienda o servicios (Lincoln; 2002: 33).

Como consecuencia de ello, estos problemas han sido utilizados por líderes políticos o sociales al igual que por grandes desarrolladores habitacionales privados. En el primer caso, algunas veces encaminadas a consolidar su poder y credibilidad<sup>7</sup>, de ahí la razón de retomar las problemáticas de vivienda con fines lucrativos y en ocasiones partidistas; en el segundo caso, la obtención a un costo bajo de grandes terrenos que destinarán a la construcción de complejos habitacionales pensados para sectores económicos que pueden costear una vivienda de grandes magnitudes en la zona céntrica, pero también a la clase media, aunque a ésta se le ubique la mayor parte de las veces en la periferia.

Esta situación refleja que la intervención del Estado para resolver la problemática de vivienda es insuficiente, aún con las instituciones y programas creados para satisfacer a toda la población. Por otra parte, el hecho de que los mercados informales de suelo/vivienda obtengan éxito y consolidación, se debe a que ofrecen suelo barato y permiten cubrir el monto en plazos más accesibles.

De esta manera, para discutir lo habitacional se debe partir de identificar dos grandes procesos de producción de la ciudad, los formales y los informales; donde cada uno, además de mostrar características propias, cuenta con

---

<sup>7</sup> Descartando al MUP, quien se ha proclamado en favor de las personas que no pueden acceder a la vivienda o al mercado de suelo para autoconstruir su vivienda.

diferentes dinámicas, determinantes y articulaciones entre los agentes sociales. Al mismo tiempo, es necesario incluir la acción del Estado, en sus amplias y diversas formas de interactuar en la producción y administración de la ciudad (González y Kunz, 2005:25-26).

Estas situaciones obligan a las personas de bajos recursos a comprar tierras en sitios lejanos a sus lugares de trabajo elevando así sus costos de transporte, pero también constituye una de las causas que provoca la constante invasión de predios. Los distintos sistemas financieros por otra parte, no han podido enfrentarse a la realidad tanto económica como social de los sectores bajos, pues no hay instrumentos que garanticen en su totalidad el otorgamiento de créditos para atender su necesidad habitacional.

#### 1.3.1. Proceso de urbanización y uso del suelo limitado para vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Durante los últimos 15 años al interior de las instituciones de gobierno se han realizado políticas que buscan, como primer objetivo, transformar la manera en que se crean los asentamientos humanos; el mantenimiento de las reservas de suelo entendido como patrimonial y al suelo considerado como rural; en un segundo objetivo, se busca encontrar la mejor manera de generar una oferta de suelo destinado para uso habitacional y por último, regularizar en lo posible la tenencia de la tierra con el fin de lograr la dotación de servicios básicos (Eibenschutz y Benlliure, 2009:9).

En el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994), se desarrolla una gran cantidad de acciones gubernamentales que otorgaron beneficios a un sector históricamente olvidado sin embargo, hubo otras que repercutieron tanto el ordenamiento territorial como las condiciones de vida en la ZMCM. La primera de las acciones llevadas a cabo por el gobierno tiene que ver con la creación de **CORETT-SOLIDARIDAD**<sup>8</sup>, que

---

<sup>8</sup> Con la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), estaba destinada a su extinción, ya que por un acuerdo presidencial durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se había gestionado su liquidación y su periódica

buscaba regularizar a los asentamientos informales. Efectivamente el programa tuvo éxito, pues se entregaron un millón de títulos de propiedad (Eibenschutz y Benlliure, 2009:11), el inconveniente fue que el crecimiento del área urbana se hiciera sobre una dinámica similar, sin la necesidad del programa establecido en 1988, situación que no sólo dispuso de las reservas territoriales, sino que no ayudó a generar oferta de suelo legal para la gran mayoría de la población de bajos ingresos.

El 'Boom' de CORETT-SOLIDARIDAD trajo como consecuencia el periodo de urbanización anárquica y descapitalizada más acelerado del que se tenga memoria en la historia del país, con graves secuelas del despilfarro de recursos, exclusión social, insustentabilidad ambiental e ingobernabilidad, cuyo ejemplo más palpable y dramático es el caso de Chalco-Solidaridad. Lo anterior explica la publicación en el Diario Oficial de la Federación al término del sexenio (1994) de unas normas técnicas para la localización, deslinde y fraccionamiento de las zonas de urbanización ejidal (Eibenschutz y Benlliure, 2009:13-14).

La segunda refiere a la reforma institucional al Artículo 27 constitucional, que concedió a los ejidatarios y comuneros la voluntad de adoptar las condiciones necesarias sobre sus recursos productivos, esto implicaba que tendrían certeza sobre sus propiedades; al mismo tiempo en que reconocía a La Asamblea como órgano superior dentro de los núcleos ejidales o comuneros, donde las decisiones tomadas en la asamblea comunal o ejidal estaban respaldadas por el Art. 27 (reformado en el mes de junio de 1991), siempre y cuando la tierra no se enajenara o se produjera perjuicio a la sociedad.

Es hasta 1992 cuando las estrategias de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se dirigen a generar de forma legal la oferta de suelo, con lo que se buscaba cubrir la creciente necesidad de vivienda. La función de la SEDESOL además de ser dictaminadora de las distintas expropiaciones de tierra necesarias para el buen desarrollo urbano, era también la de establecer las reservas territoriales. Esa tarea se

---

transferencia a los gobiernos estatales. En el sexenio de Carlos Salinas la CORETT resurge gracias al programa CORETT-SOLIDARIDAD que como la mayoría de los programas estaba dirigido a recuperar la credibilidad que se había perdido durante los anteriores sexenios priistas (situación que se puso en evidencia durante las elecciones de 1988), aunque el discurso que apoyaba su creación se resaltaba la necesidad de terminar con el rezago habitacional escriturando las propiedades de los múltiples asentamientos irregulares al mismo tiempo que se apoyaba a las comunidades marginadas de la ZMCM (Eibenschutz y Benlliure, 2009:11).

retomaría en 1995 con el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), encaminado más específicamente a promover el desarrollo ordenado del suelo que fuera considerado como apto para el desarrollo urbano e inmobiliario, lo que implicaba que los ejidos y las tierras comunales se pudieran incorporar a las llamadas sociedades mercantiles (Eibenschutz y Benlliure, 2009:14).

Con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano de 1995-2000 se plantea no sólo la apertura de la oferta de suelo por medio de los sectores sociales, sino que brinda la pauta al sector privado con el fin de eliminar la histórica especulación del suelo y poder constituir una estabilidad social. Eibenschutz y Benlliure consideran que, “el suelo, como soporte del mercado de suelo formal e informal, tiene un propietario original quien oferta su propiedad a un especulador, fraccionador, líder social o, de manera directa, al comprador habitante quien lo adquiere a un precio mucho más elevado que el precio original, pero a menor precio que el suelo urbanizado que se oferta en el mercado de suelo formal” (2009:126).

El Programa Nacional de Vivienda (1995-2000), por su parte, confirma que la dinámica de invadir para después ser regularizados ha superado todo tipo de planeación gubernamental y recomienda regularizar la tenencia de la tierra como algo urgente. A consecuencia de esto aumenta paulatinamente la ocupación ilegal del suelo (Eibenschutz y Benlliure, 2009:15), la cual no se le ha podido eliminar, pues cada año la expansión del área urbana hace evidente la cantidad de suelo apropiado de forma ilegal dejando pocas reservas de tierra para abastecer la demanda habitacional.

Para contrarrestar la dinámica de ocupación ilegal del suelo se reconoce la importancia que representa el área rural que se localiza en el Distrito Federal definiéndose como Suelo de Conservación (SC), lo que implicaba salvaguardar los procesos naturales que benefician no sólo a las comunidades cercanas, sino a toda la ZMCM. Los usos de suelo que se pueden resaltar comprenden un 43% de áreas de bosque, 32% de superficies agrícolas, un 12% de pastizales y; 11% de uso de suelo urbano (Aguilar y Escamilla, 2009:33).



La frecuencia del SC se remonta a principios de los años ochenta del siglo pasado cuando en el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1980 se estableció una zonificación que delimitaba un ámbito urbano, y un ámbito no-urbano; en este último se establecieron dos importantes zonas, la zona de amortiguamiento, que era una zona de transición entre lo urbano y lo rural, y el área de conservación, con una estricta política de conservación, que fue el antecedente del actual SC (Aguilar y Escamilla, 2009:33).

Sin embargo, aún con la legislación establecida para el SC no se logró frenar la presión que ejerce la expansión del área urbana, pues la aparición de asentamientos irregulares en el SC a partir del mercado informal desde 1980, no ha encontrado en las normas de planeación restricciones lo suficientemente eficaces para evitar la apropiación ilegal del suelo. Porque como plantea Morales, “o mercado do solo opera com regras que não seguem necessariamente os postulados ortodoxos da economia em relação ao mercado de outras mercadorias. Isto não significa que o mercado do solo não funcionem bem, funciona dessa maneira, porque as características da mercadoria em si mesma não permitem um sistema de oferta e procura plenamente competitiva e racional” (2005: 1).

Quizás no se ha logrado frenar la aparición de los asentamientos irregulares, porque las reglas con que opera el mercado de suelo —sobre todo el informal— no sigan una estructura lineal, sino más bien, se van acoplando a las necesidades de los solicitantes de SUELO/VIVIENDA. Por esa razón las distintas autoridades han tolerado no sólo su apropiación, sino que han regularizado paulatinamente a los distintos asentamientos.

### 1.3.2. Política y mercado de vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

La vivienda no sólo debe verse como el único derecho de la población de cualquier estrato social, el acceso a las actividades que se desarrollan en la ciudad debería ser considerado también como parte fundamental de una vida urbana buena, pues no sólo la vivienda es necesaria, sino también todos aquellos servicios básicos que logren que las familias que habitan en ellas lo hagan de una forma digna y segura.

“Los derechos humanos que poseen las personas y las comunidades a la vivienda, el agua y el saneamiento (...) siguen erosionándose a medida que el proceso de privatización se profundiza y acelera (Dede, s/i: 3)”.

Precisamente en este contexto se crean distintas formas de acceder al suelo urbano, pero más específicamente a la vivienda, ya sea por medio de los distintos programas que surgen de la Ley de vivienda para el Distrito Federal, pero también por medio del mercado privado de la tierra. Es evidente que los costos suelen ser el mayor obstáculo para las familias a la hora de acceder a una vivienda digna, como bien se expone en el artículo 2º del Título primero de las disposiciones generales de la Ley de Vivienda vigente para el Distrito Federal:

[...] una vivienda digna y decorosa es la que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuenta con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivo.

La escasez de la tierra disponible para el mercado de vivienda ocasiona que las autoridades se vean muchas veces obligadas a aprobar viviendas en áreas que por su ubicación las vuelve construcciones irregulares. Cabe destacar que esto se debe al precio de la tierra (basado en su ubicación y los servicios establecidos), y a la capacidad de pago de las familias.

Los precios de tierra revelan la diferencia que un comprador tiene que pagar para evitar caer en una situación peor (esto significa más lejos del trabajo, menos o peores servicios públicos, menos calidad ambiental, y otros). Entonces, si la “mejor” alternativa es un lote en un asentamiento informal, cabe esperar un precio mayor en los terrenos que si tienen servicios, lo cual también refleja el valor de los títulos legales que ostentan estos terrenos. De otra parte, si el precio mínimo de la tierra urbanizada (la tierra bruta más el costo de urbanización) sigue siendo inaccesible, entonces cualquier tipo de tierra que la familia pueda conseguir le representa una mejor alternativa (Smolka, 2003: 3).

Algunas veces, como resultado de la construcción de estas viviendas las personas que viven en las zonas agrícolas de la periferia venden sus propiedades, pues el

cambio de uso de suelo de los terrenos implica que podrán aumentar el precio para su venta.

Como en cualquier otro segmento el mercado de tierras, el precio refleja o absorbe las expectativas del uso futuro del terreno. El sector informal no es la excepción. Entre mayor sea la expectativa de que un terreno sin servicios los va a tener luego, tanto viniendo del urbanizador o, como es más frecuente, del gobierno a través de algún programa de normalización, más alto será el precio al cual se transa el terreno (Smolka, 2003: 6).

El suelo como recurso natural limitado (Ovalle, 1986:27), conlleva a que sus múltiples precios se eleven, pues la poca certeza de su composición jurídica y geográfica, genera alzas en las pocas viviendas que existen en la ciudad lo que se traduce en una limitante adquisitiva para aquellos pobladores de recursos más bajos. Aunado a los bajos salarios, destacan los problemas institucionales para el acceso a la vivienda, donde se denota fundamentalmente un apoyo mínimo a las acciones para satisfacer de manera adecuada las necesidades de vivienda, no sólo de los sectores altos y medios, sino también para los estratos más bajos.

Es necesario enfatizar que en el **Art. 123** de la Constitución se estableció que los patrones debían proporcionar viviendas ‘cómodas e higiénicas’ para sus trabajadores. Esta situación impulsó la construcción de infraestructura que lograra cubrir las diversas necesidades de la población. Con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, la oportunidad no sólo de otorgar “seguridad social”, sino también de proporcionar una vivienda a sus derechohabientes se volvió una realidad. Más tarde, se crearon los organismos más importantes que tenían como misión ser el medio para adquirir una vivienda (de Pablo, s/i: 1).

En 1963 se instaura en el Banco de México por parte del Gobierno Federal, el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) que tenía como fin la construcción y la mejora de las viviendas de interés social, para ello, se buscó otorgar créditos a través de la banca privada (de Pablo; s/i: 1). Con esto el abanico de opciones para adquirir una vivienda se amplió, siempre y cuando se contara con el recurso necesario. En la reforma al **Art. 123**, se obliga a los patrones, mediante

aportaciones, a crear un Fondo Nacional de la Vivienda, haciendo énfasis en otorgar crédito barato. Con esta perspectiva se creó el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en 1974.

Es también en 1974 que se crea el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), con el fin de otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores como lo establece el **Art. 123** de la Constitución en su **Apartado B** inciso f, que a la letra dice:

Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados, además, el estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos [...].

Aunque el **Apartado B** planteaba lo anterior, no es sino hasta 1983 cuando se convirtió a la vivienda como un derecho constitucional y también como una garantía individual, como menciona de Pablo (s/i: 2). Sin embargo, la posibilidad de adquirir ésta por parte de los trabajadores se vio minada, pues los sistemas de financiamiento como el FOVISSSTE y el INFONAVIT, sólo consideraban aquellos sectores de la población con ingresos medios y superiores.

Es también en la década de los ochenta cuando desaparece la única institución abocada totalmente a los sectores más bajos económicamente; el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO), esta institución con su escaso presupuesto atendía en lo posible a más del 60% (Ovalle, 1986: 28), de la población en la Ciudad de México, por lo tanto, al desaparecer se desprotege a este sector.

Al desaparecer INDECO la población que atendía buscó nuevas formas de acceder al mercado de vivienda y encontró el mercado informal y la ocupación de suelo sin pagar por él (la invasión). Con ello comienza la paulatina consolidación de las colonias populares, donde el mismo sistema de vivienda les permite a los compradores adquirir un lote con un enganche inicial mínimo para cubrir en mensualidades el resto de la cantidad pedida por su vendedor, convirtiendo a éste como un sistema seguro de compra. Tal como plantean Eibenschutz y Benlliure, “el mercado formal de suelo/vivienda es y ha sido incapaz de ofrecer productos accesibles para la población de bajos ingresos (...). Por otro lado, la oferta informal (...), nos presenta una gran facilidad de adaptación a la capacidad de pago de las familias pobres” (2009:222-223).

No pasó mucho tiempo para que se reemplazara al INDECO y a sus objetivos, por lo que se crea el Fideicomiso de la Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal (FIVIDESU) y el Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONHAPO). La primera surge con la desaparición de la Dirección General de Vivienda Popular del Departamento del Distrito Federal y la segunda viene a suplir a INDECO. Ambos fideicomisos provenían de programas encaminados a la vivienda popular, por lo que sus metas y sobre todo, sus métodos y lineamientos, eran la continuación de los pasados. Según lo que rescata Villavicencio (2000:69), lo más destacable de estos dos organismos es lo siguiente:

- ✓ **Ser fideicomiso** para administrar y canalizar recursos públicos de financiamiento de vivienda para sectores de bajos ingresos así como, en algunos casos, financiar parte de la adquisición del terreno y realizar los trámites legales y fiscales, comprometiendo a los gobiernos federal, estatal o del Distrito Federal a participar como avales de los créditos que concedían.
- ✓ **Promover la construcción** de vivienda respaldando a solicitantes de financiamiento accesible.
- ✓ **Promover la información** de grupos sociales en la medida en que atendía sólo a uniones organizadas de demandantes.

A pesar de que esos dos programas estaban destinados al sector no asalariado y más pobre (al menos en su primera etapa), seguía existiendo una gran población sin acceso habitacional. Para la segunda etapa se vieron cambios significativos en la

política habitacional, estos cambios iban dirigidos hacia el tratamiento a sus beneficiarios. Para FONHAPO la reducción del recurso federal le obligó a modificar los programas existentes y a crear nuevos. Éstos últimos se abocaron a la producción y distribución de materiales, así como a la realización de estudios y proyectos, que tenían como objetivo la compra de suelo que se pudiera destinar para vivienda. Se fijaron pagos en salarios mínimos con el fin de contratar los créditos de sus programas (Villavicencio, 2000: 69).

Para el caso de la FIVIDESU también se utilizó la modalidad de pagos en salarios mínimos. La diferencia es que se introdujo una tasa de interés, que fue definida por el Banco de México y de acuerdo con las tasas de interés que manejaban los bancos. Esta medida trajo como consecuencia un notable encarecimiento del crédito de interés social y se tradujo en muchas dificultades de pago para los beneficiarios, aunque cumplió con su misión de entregar viviendas terminadas. Con la falta de recurso propio se vio en la necesidad de convertirse en intermediario entre los demandantes y los bancos. También limitó las solicitudes obligando a los interesados, organizados o no, a tener un terreno para así poder iniciar las negociaciones con las instituciones bancarias y en caso de ser favorables, hacer un aporte del 10% al banco.

Por los primeros candados de acceso a la vivienda y por la falta de acuerdos con respecto a la concepción de bienestar en materia de vivienda, se propició que una parte de la población se ubicara fuera de los marcos legales de apropiación del suelo/vivienda, sobre todo, en las zonas periféricas de la ciudad donde en la mayoría de los casos existen normas contradictorias, incluso en la obtención de permisos de construcción, pero sobre todo, normas que retardan o encarecen la constitución de una vivienda digna.

Con las reformas a la política habitacional se buscó reactivar la economía y sobre todo, la intervención privada en el mercado habitacional, lo que deja de lado a la política social, ocasionando un mayor precio en el costo de la vivienda de interés

social y una menor posibilidad de que sectores de estratos bajos puedan acceder a ella. En este sentido, Villavicencio argumenta que, “mientras no se recupere el sentido social de esa política y se reorienten los objetivos de la acción habitación al de carácter oficial, va a ser muy difícil revertir la situación en beneficio de los grupos con menos recursos o los pobres de la ciudad” (2000: 71-72).

En cuanto a la vivienda popular<sup>9</sup> podemos ubicar en ese rubro a las vecindades, que por su misma constitución tienden a flexibilizar tanto el espacio físico para las necesidades de sus habitantes, como se plantea en Iracheta y Soto (2010: 633) **alude a un conjunto de alojamientos** de autoproducción, mismos que variarán dependiendo del ingreso de las familias que los vayan a habitar. La ubicación de las viviendas no sólo puede darse en el centro de la ciudad, también se dirige hacia la parte periférica de la misma.

Por las mismas condiciones del suelo donde se establecen las viviendas, marcan la pauta para el tipo de estructura. Así podemos encontrar desde casas de láminas de cartón hasta aquellas de tabiques sobrepuestos y techo de lámina ya sea de asbesto o fierro. La ubicación también determina la accesibilidad de los servicios como el agua, el drenaje y la electricidad, lo que lleva a sus habitantes a vivir segregados no sólo residencialmente, sino en desiguales oportunidades para tener una vida urbana digna con respecto al resto de la población. Para Iracheta y Soto, “la lógica del mercado inmobiliario históricamente ha guiado las tendencias de segregación

---

<sup>9</sup> Según lo que se plantea en Iracheta y Soto (2010: 633), *alude a un conjunto de alojamientos que mayoritariamente construye y mejora la población de bajos ingresos, para satisfacer sus necesidades habitacionales. Este tipo de producción habitacional a menudo se realiza sin apoyo del Estado y en ocasiones contraviniendo el marco jurídico territorial (urbano y ambiental) y la normatividad constructiva. Bajo esta última modalidad se han construido dos viviendas del país y de la ciudad de México.* Finaliza afirmando que, *la vivienda popular se realiza en una economía de mercado y puede tener un valor de cambio; sin embargo, ésta se produce fundamentalmente para atender las necesidades básicas de alojamiento, consignadas como un derecho humano en la Constitución Política Mexicana, a través de enormes esfuerzos de la población de bajos ingresos, bajo formas de producción que poco tienen que ver con la lógica de operación del mercado, o que al menos anteponen el valor de su uso al valor de cambio. Pero evidentemente que junto al valor de uso de la vivienda popular hay un valor de cambio. En este sentido, esta definición de vivienda popular no se contraponen con la definición economicista consignada en la Ley de Vivienda del DF vigente, para la que la vivienda de interés popular y la vivienda de interés social se definen en función de su valor en veces el salario mínimo: La primera es aquella cuyo precio de venta al público es de 15 a 25 salarios mínimos anuales y la segunda, aquella cuyo precio máximo de venta sea de hasta 15 salarios mínimos anuales vigentes en el DF.*

socioespacial y de especialización funcional de la ciudad. Sin embargo, la ciudad es por definición un espacio público y colectivo construido por todos los habitantes de la ciudad en la historia, por ello su aprovechamiento y usufructo es de interés público y colectivo” (2010: 635).

La mayor parte de la producción de vivienda se ha hecho de forma popular, o sea, a través de la autoproducción, misma que ha rebasado los sistemas estatales y privados. Esto como resultado de su dinámica de acceso, donde se puede destacar: la suma de salarios mínimos (sobresalen aquellos mayores a los 4 salarios mínimos), la antigüedad en los centros de trabajo por lo que no todos los trabajadores asalariados y no asalariados, tienen oportunidad de adquirir una vivienda por medio del mercado formal y la autoconstrucción se presenta como la mejor opción de hacerse de un patrimonio habitacional.

Más del 60% del parque habitacional ha sido construido por la población de bajos ingresos, sin apoyo del Estado. Este hecho por un lado demuestra la capacidad de la población en la solución de su necesidad de vivienda; y por otro lado, evidencia la exclusión de gruesos grupos de población para satisfacer sus necesidades habitacionales de manera formal. Asimismo, este tipo de vivienda popular autoproducida socialmente a menudo presenta precariedad, riesgo y deficiencias constructivas, higiénicas y de habitabilidad, así como carencia de servicios, infraestructura, y equipamiento de barrio. A ello se suma frecuentemente la insuficiencia de áreas verdes y espacio público para el encuentro e intercambio de los distintos grupos sociales, el descanso y el ocio de los ciudadanos (Iracheta y Soto, 2010: 636).

En torno a la autoproducción de vivienda popular, parece que la opción que suena más viable es la de ayudar a los habitantes a regularizar su situación<sup>10</sup> (cuando esto sea posible), sobre todo, cuando las familias vivan en condiciones precarias. Debe entenderse que las viviendas autoconstruidas no desaparecerán ignorándolas o demoliendo algunas, sino abriendo más el sector de vivienda estatal como privado.

---

<sup>10</sup> Considerando los programas, que el mismo gobierno ha creado con este fin. Ejemplo de ellos, son los programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 1) Programa de Apoyo para la Regularizar Asentamientos Humanos (PASPRHA) y 2) Programa de Prevención de Riesgo en los Asentamientos Irregulares (PRAH).



Cualquier diagnóstico y política habitacional necesariamente debe considerar que el parque habitacional autoproducido por la población es un hecho irreversible, y que lejos de ser considerado una anomalía (como en el pasado ocurrió), demuestra la capacidad y creatividad de la población en la solución de su necesidad de vivienda. Los innovadores programas de mejoramiento de vivienda que desde 1998 se aplica en el DF, por un lado son un reconocimiento a la capacidad constructora de la gente, y, por el otro, contribuyen a mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias de bajos ingresos (Iracheta y Soto, 2010: 636).

La solución a esta problemática estaría, quizá, en eliminar el perfil selectivo que tienen los distintos programas de vivienda y que han venido demostrando desde la segunda mitad de los años ochenta. Al ampliar las opciones de acceso al mercado vivienda/suelo disminuiría el porcentaje de vivienda autoconstruida sobre todo en áreas de alto riesgo.

Históricamente, el problema de la vivienda se originó con el surgimiento de la ciudad industrial, la migración de las ciudades y el acelerado crecimiento urbano; ello generó una importante demanda de vivienda. Sin embargo, ésta no pudo ser satisfecha debido a que, dentro de una economía de mercado, los productores construyen viviendas para obtener ganancias, por lo que sólo les interesa la demanda solvente, lo que ha provocado que amplios sectores sociales queden fuera de la oferta disponible. Esta situación se ha mantenido a lo largo del tiempo y es lo que origina el desfase entre la cada vez mayor, demanda de vivienda y su escasa oferta (González y Kunz, 2005: 20).

En cuanto al déficit de vivienda, se ha pensado siempre como aquello que tiene que ver con la poca producción de la misma ante la demanda existente, pero también podría verse como déficit en cuanto a las condiciones que la enmarcan como una vivienda digna y decorosa, en este sentido, es la parte medular de todo el problema habitacional. En esta investigación se tocó la última visión, pues se considera que podría ayudar a entenderse la creación de los asentamientos irregulares.

Para cerrar esta idea, podemos afirmar que aunque el análisis cuantitativo del déficit de vivienda es muy enriquecedor, no es tema de este trabajo, pues se trata sólo de hacer un análisis de las políticas habitacionales en cuanto a lo que se plantea en los objetivos y lo que refleja la realidad. Por ello, el tema cuantitativo del déficit de la vivienda se queda abierto para futuras investigaciones.

#### 1.4. Suelo de Conservación en el Distrito Federal

El Distrito Federal está dividido administrativamente en Suelo Urbano<sup>11</sup> (SU) conformado por las delegaciones Cuauhtémoc; Azcapotzalco; Venustiano Carranza; Miguel Hidalgo; Benito Juárez; Coyoacán e Iztacalco; y en SC<sup>12</sup> que lo integran las demarcaciones de Álvaro Obregón (1,981 ha), Cuajimalpa (5,828.5 ha), Gustavo A. Madero (1,225.5 ha), Iztapalapa (1,162.7 ha), Magdalena Contreras (6,208.2 ha), Milpa Alta (28,151.4 ha), Tláhuac (6,546.9 ha), Tlalpan (25,426 ha) y Xochimilco (10,227.8 ha), con una extensión territorial total de 87, 291.4 hectáreas<sup>13</sup> [como puede verse en el **Mapa 1**]. Para esta investigación sólo se considerará la parte sur, eliminando las delegaciones Gustavo A. Madero y la Delegación Iztapalapa<sup>14</sup> [como se puede apreciar en el **Mapa 2**].

Las demarcaciones consideradas con SC<sup>15</sup> son fundamentales para el Distrito Federal, porque en ellas se conjuntan no sólo biodiversidad sino también los usos y costumbres de los llamados Pueblos Originarios (PO)<sup>16</sup>, que desde tiempos

---

<sup>11</sup> Que es administrado por los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU).

<sup>12</sup> Que es administrado por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF).

<sup>13</sup> Con la expansión urbana y la actualización de los límites territoriales entre el DF y el Estado de México, tanto el número de hectáreas en SUELO DE CONSERVACIÓN y en SU se modificaron. Las hectáreas que se mencionan en esta investigación se basan en los estudios realizados para la propuesta de actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico y en los inventarios de asentamientos irregulares que realiza también la Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal [que se terminaron en 2010].

<sup>14</sup> La decisión de no considerar estas delegaciones se basa en las reglas de operación de los **Instrumentos de Gestión Ambiental**, pues la primera demarcación fue descartada como área prioritaria de preservación desde el año de 2008 y la segunda se descartó en las nuevas reglas de operación 2011 de ProÁrbol. Tomando en cuenta las condiciones del suelo y la biodiversidad de las mismas.

<sup>15</sup> Según lo que establece el la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el At. 3º Fracción XXXIV Capítulo Único de las Disposiciones Generales del Título Primero, que establece lo siguiente: *Suelo de conservación: Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales, de conformidad con lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal, necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal. Las poligonales del suelo de conservación estarán determinadas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.*

<sup>16</sup> Según lo que se plantea en Andrés Medina (2007) estos pueblos tienen una base organizativa propia donde resalta un sistema de cargos honoríficos, sin caer en formas piramidales, pues la asamblea de los pueblos reúne todas las opiniones de sus integrantes. Dentro de estos pueblos se crea un imaginario donde se fortalece su identidad comunitaria a través de la continuidad de sus prácticas, aunque no se niegan a la innovación que rodea a sus comunidades. La tradición cultural de los Pueblos Originarios –como se resalta en el libro– no es la sobrevivencia de las influencias hispana y mesoamericana, sino una manera articulada de enfrentar los retos de

ancestrales han coexistido con el medio ambiente de la zona<sup>17</sup>. La importancia que tiene la zona sur del DF para la sustentabilidad del mismo (sobre todo si consideramos *los servicios ambientales*<sup>18</sup> que le ofrece a la zona urbana), es irremplazable, por ello, se han creado instrumentos que tienen como único objetivo su preservación.<sup>19</sup>

El sc, por *los bienes y servicios ecosistémicos*<sup>20</sup> que en él se encuentra es sumamente vulnerable, ya que está ubicado en una ciudad compleja, donde siguen conviviendo las actividades primarias, terciarias y más al norte, aquellas catalogadas como manufactureras. El territorio del sc es heterogéneo así como sus usos tradicionales<sup>21</sup>. Según el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF)<sup>22</sup>, el Suelo de Conservación está dividido normativamente en zonificaciones<sup>23</sup> establecidas a partir de las características de sus rasgos físicos.

---

organización y reproducción comunitarias, estos retos son los que ha generado la expansión de la mancha urbana de la ciudad de México.

<sup>17</sup> Cuando hablamos de la coexistencia nos referimos a sus dinámicas de aprovechamiento controlado de los recursos naturales.

<sup>18</sup> En la **Evaluación de los Programas de Fomento Productivo en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. Red Territorio**, S.C. de noviembre de 2005. Se entiende como *servicios ambientales las condiciones y los procesos a través de los cuales los ecosistemas naturales y las especies que los conforman dan sostén a la vida en el planeta.*

<sup>19</sup> Mejor conocidos, como **Instrumentos de Gestión Ambiental**, dirigidos al aprovechamiento de los recursos naturales, pero de una forma racionada.

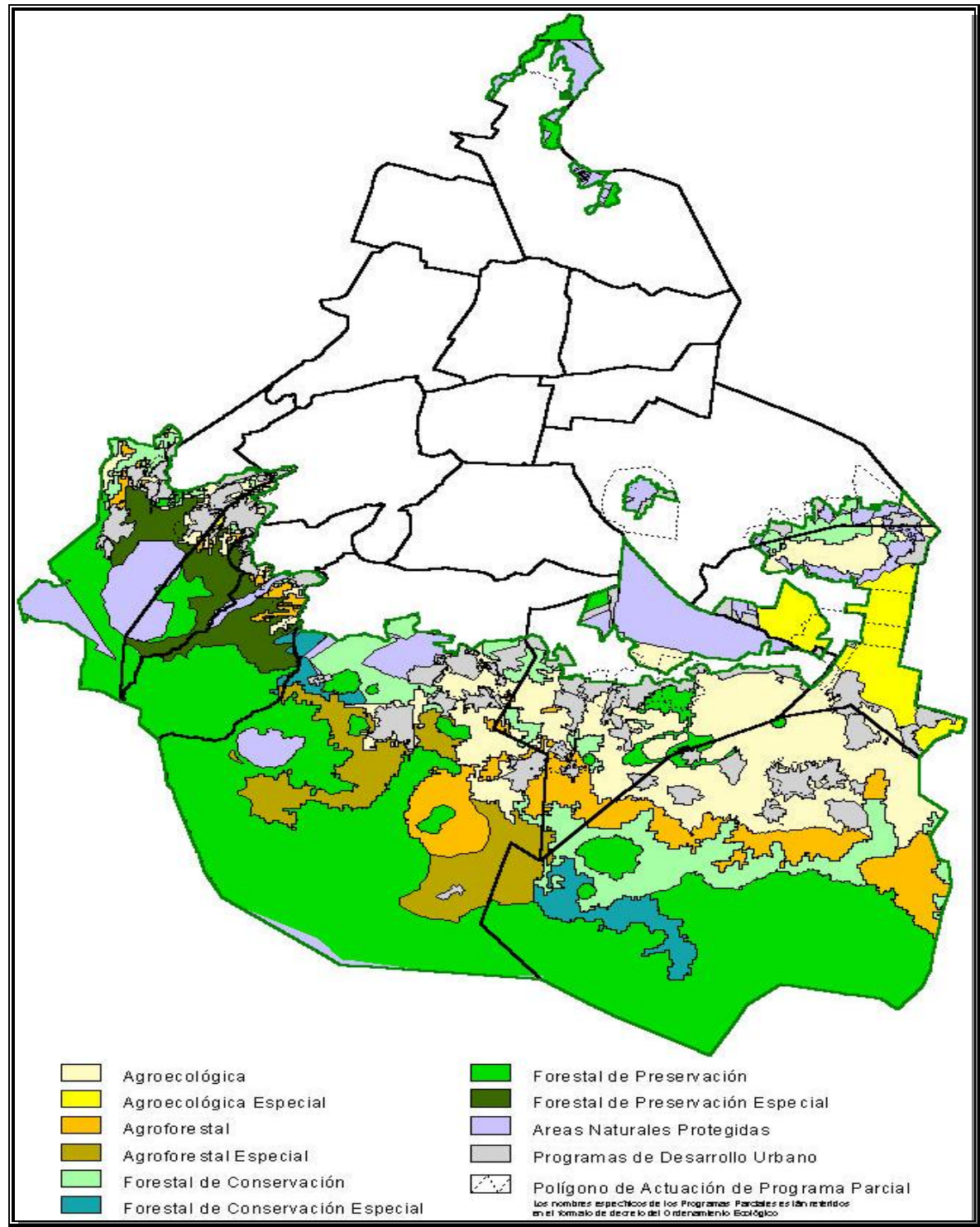
<sup>20</sup> “Bienes y servicios ecosistémicos”, sólo es una forma de llamar y/o definir a los recursos naturales, donde los bienes son todos aquellos que se pueden medir o cuantificar. En lo que a los servicios se refiere, son las funciones del ecosistema, y por ello, no se pueden cuantificar, lo que obviamente hace que sea difícil otorgarle un precio o en su caso, un pago. Esto se basa en los estudios realizados por la DOETMAA-SMA y la UAM para el proyecto *Valoración de los Servicios Ecosistémicos en el Suelo de Conservación del Distrito Federal* [investigación en proceso].

<sup>21</sup> Sin contar, con los usos que se encuentran permitidos y no permitidos en el PGOEDF.

<sup>22</sup> Vigente, hasta la elaboración de este trabajo.

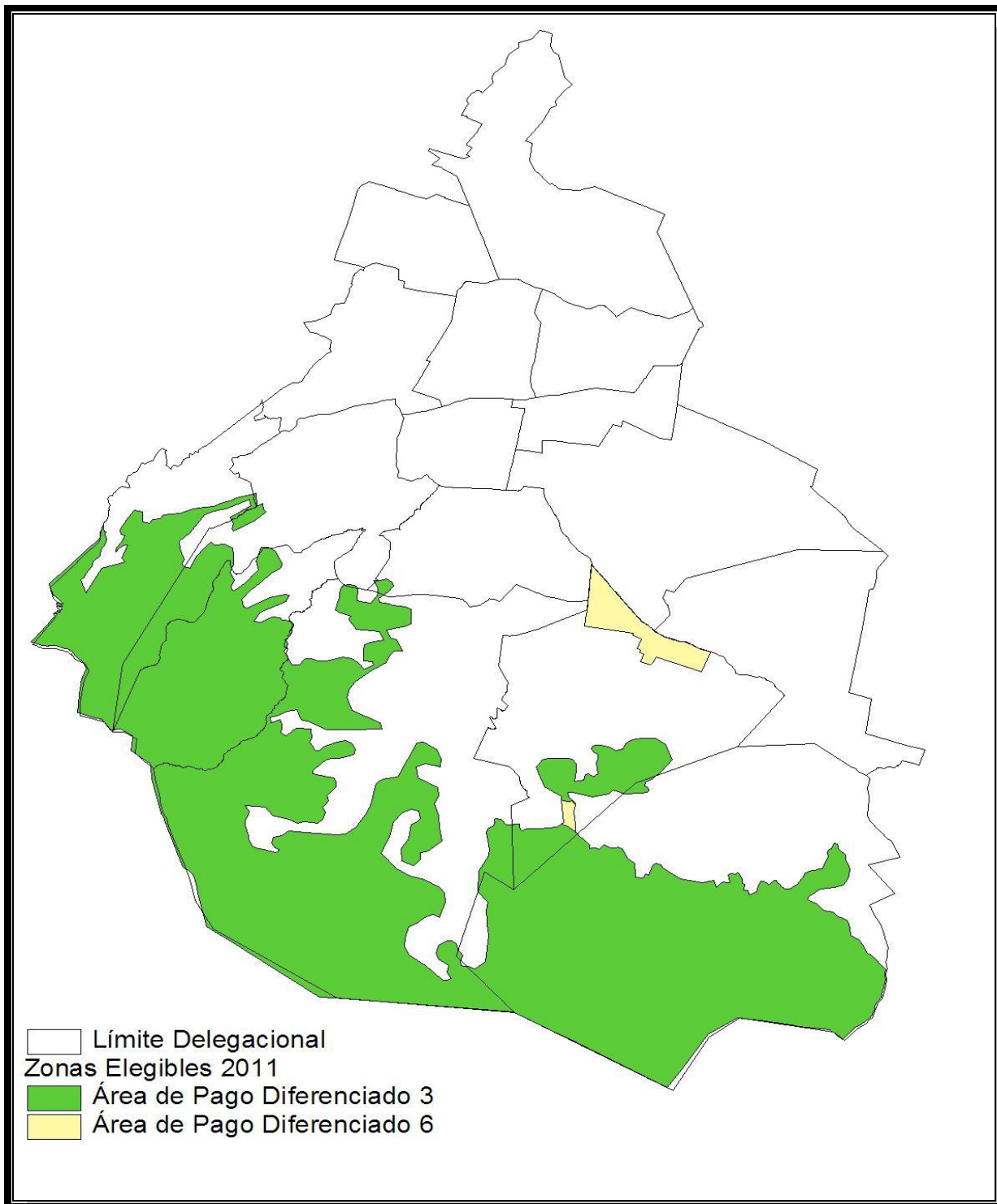
<sup>23</sup> Que son: **Agroecológica:** Ésta reconoce el predominio de actividades agropecuarias tradicionales, **Agroecológica Especial:** Abarca la zona chinampera y los humedales de Xochimilco y Tláhuac, **Agroforestal:** Zonas forestales de transición entre bosque y terrenos agropecuarios, **Agroforestal Especial:** Son áreas preferentemente forestales ubicadas en los límites con la zona Forestal de Conservación, **Forestal de Protección:** Terrenos de uso forestal actual que podemos ubicar entre los terrenos agroforestales y las áreas forestales que se encuentran mejor conservadas; **Forestal de Protección Especial:** Zonas forestales con pastizales que han sufrido transformación en la cobertura vegetal debido al uso agropecuario; **Forestal de Conservación:** Son terrenos que se encuentran en las mejores condiciones de conservación de la vegetación natural, se ubican en los límites del sur-poniente del DF; **Forestal de Conservación Especial:** Áreas agroforestales aledañas a poblados rurales, importantes para la recarga del acuífero y la conservación de la biodiversidad; **Áreas Naturales Protegidas y Programas de Desarrollo Urbano.** Estas dos últimas son reguladas por un Plan de Manejo y por los PPDDU, respectivamente (PGOEDF, 2000).

Mapa 1. General de Ordenamiento Ecológico y Urbano



Fuente: Mapa tomado del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal [vigente].  
 + La parte en blanco es completamente Zona Urbana.

Mapa 2. Áreas Prioritaria ProÁrbol 2011



Fuente: Mapa tomado de Reglas de Operación ProÁrbol 2011, Pago diferenciado<sup>24</sup>, CONAFOR.

<sup>24</sup> **Área de pago 3:** Bosque de coníferas, selva caducifolia y bosque de encino y **Área de pago 6:** Selva caducifolia y selva espinosa, zonas áridas y semiáridas y pastizales naturales (CONAFOR, 2011).

El Suelo de Conservación cuenta con zonas consideradas como tierras de propiedad social, lo que dificulta su manejo, al menos por parte de las distintas instancias de gobierno que crean instrumentos de conservación. El manejo del Suelo de Conservación y su población, han tenido episodios hasta ahora, un tanto ríspidos ya que la población se rige por medio de asambleas internas, donde los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) de las instancias de gobierno, algunas veces, sólo se toman como recomendaciones. Es justo en este punto, donde el alcance de los IGA's encuentra su primer obstáculo y su primera interrogante, **¿cómo ordenarle al propietario de la tierra qué hacer o dejar de hacer?** Por otro lado, **¿cómo obligar al usufructuario a no vender sus tierras cuando no encuentra una forma accesible para aprovecharlas? ¿Qué castigo merece un comunero o ejidatario que no ve en sus tierras un área de reserva ecológica, sino un medio de subsistencia?**

A estas preguntas se agrega forzosamente, **¿qué pasa con el derecho de la población del DF a un medio ambiente sano, lo que obviamente, incluye a las generaciones futuras?** Este debate entre el derecho particular y el derecho colectivo no sólo no ha podido acordar acciones que logren incluir ambas partes, sino que tampoco ha logrado frenar la pérdida del sc.

Habrá que aclarar que legalmente dicho debate ya parece estar rebasado, como se establece en el **Artículo 27** de la Constitución Mexicana que a la letra dice:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...].

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y

destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Por tanto es evidente que las tierras consideradas como SC y sus propietarios deben seguir los lineamientos que las ordenan y regulan, con el fin de mantenerlas en buenas condiciones. Esta situación no niega la representatividad de quienes dirigen las comunidades como bien se establece en el apartado VII del mismo **Artículo 27**:

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas [...].

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores [...]

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Aun a pesar de lo que establece la Constitución, los conflictos continúan y la pérdida de hectáreas de SC también. La encrucijada se mantiene, hasta dónde debe respetarse el derecho privado y hasta dónde el derecho colectivo. Si seguimos enfrascados en este tema, las proyecciones que lanzan los resultados de la

actualización del PGOEDF serán una realidad y en los próximos 15 años se perderán casi 5 mil hectáreas del SC.

Las posibles soluciones (que aún no se aplican en nuestro país), sería cobrar no sólo a empresas, sino también a la población que habita el su una cuota por los servicios ambientales que genera el SC, con ello habría más recursos para la vigilancia que por lo que ha salido en distintas investigaciones como: *Valoración de los Servicios Ecosistémicos en Suelo de Conservación, Actualización del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Proyecto cuenca Cilcuayo, Inventario de Asentamientos Humanos Irregulares; Instrumentos de la Política Ambiental y Expansión Urbana. Los casos del PSA, las UMA y los FOCOMDE's* y en entrevistas realizadas a funcionarios para la elaboración de los siguientes artículos: Asentamientos Irregulares y Fomento al turismo ¿ecológico? en los Pueblos Rurales Tradicionales. El caso de Tlalpan; *Líderes y expansión urbana en la Ciudad de México; Tratamiento para Asentamientos Humanos Irregulares* dentro de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano; *El Distrito Federal como Territorio de Contradicciones Socioambientales*, como uno de los problemas más recurrentes. Habrá que resaltar el hecho de que un IGA de nada sirve si no hay recurso humano y económico para velar por su ejecución.

Habrá también que destinar la vigilancia en dos direcciones: la primera encaminada a las instituciones y autoridades pertinentes para la ejecución de los instrumentos y la segunda dirigida a los beneficiarios de dichos instrumentos. También sería de gran ayuda la participación de instituciones educativas como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) o la Universidad Autónoma Chapingo (UACH). Con su intervención la vigilancia sobre el recurso y los materiales, así como las acciones de los beneficiarios no se verían viciadas por intereses políticos, como también se ha visto en las entrevistas y en el trabajo de campo que se realizó para el presente apartado de este trabajo.



## 1.5. Asentamientos Humanos Irregulares. Análisis Teórico-Conceptual

Para poder adentrarnos al análisis de este apartado, debemos forzosamente, empezar por establecer lo que es un asentamiento humano, pues así podremos distinguir lo que es un asentamiento irregular. Según el Artículo 2º del Capítulo 1º de Las Disposiciones Generales de La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), vigente para el Distrito Federal es “el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran”.

En el trabajo de López, se plantea una definición más específica de lo que es un asentamiento y nos dice que, “es la instalación de un hombre, familia o grupo social sobre un espacio terrestre o suelo determinado, para utilizarlo como lugar de residencia, vivienda, fundar un hogar, desempeñar una actividad económica (...), o para explotar, aprovechar, poseer o detentar en calidad de dueño esa superficie, de la forma o manera que mejor convenga a sus intereses personales, familiares o colectivos”(2008:15).

López (2008:17), también abre el debate con relación a lo que establece la LGAH con respecto al área físicamente localizada:

considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran *y nos dice que*, desde su punto de vista y cuanto a las obras materiales toca, es inherente al asentamiento humano porque pienso que no puede haber asentamiento humano sin obras materiales, por pequeñas que sean y que de lo contrario cualquier espacio se podría considerar como asentamiento humano, además de que es poco probable que un conjunto de personas se establezca en un lugar sin realizar obras materiales, pero también opino que la razón por la que el legislador decidió incluir esta parte es por las consecuencias jurídicas y ambientales que conllevan su construcción.

Además del debate sobre el área de localización física de los asentamientos, existe otro tipo de conglomerados que aún y cuando tienen características similares no podrán ser reconocidos como tales por encontrarse dentro de una superficie que no

ha sido destinada para usos habitacionales como está establecido en la LGAH dentro del Capítulo Quinto de las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población artículos 30,38 y 39.25. Ni en los instrumentos normativos<sup>26</sup> (a nivel Federal y local), ni los artículos que refieren al impacto o a la cuantificación de los Asentamientos Humanos Irregulares (AHI), han podido establecer una definición teórica única para diferenciarlos, como se hace en el caso de los asentamientos humanos de la LGAH. Omisión o evasión del problema, podrían ser ambas o sólo una, pero el resultado es el mismo, no hay una definición para un problema que se va agravando con el paso de los años.

Por ello, este trabajo establece (más adelante) una definición, considerando algunas cuestiones normativas, ambientales y sociales, que podrán al menos iniciar el debate con respecto a los asentamientos irregulares. Se parte de las múltiples ideas que maneja López (2008: 15), donde resalta tres conceptos desde la visión legal académica, que dictan lo siguiente:

- ✓ **Asentamiento urbano no regulado:** Formación de villorios de chozas, asentamientos de facto o a subdivisiones clandestinas que conllevan a problemas como el desorden urbano o ausencia de regular y a un ambiente de tugurio.

---

<sup>25</sup> Lo que se establece en La Ley General de Asentamientos Humanos en los artículos 30, 38 y 39 es lo siguiente:

**Artículo 30:** La fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su Impacto Ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas.

**Artículo 38:** El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

**Artículo 39:** Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.

<sup>26</sup> Aunque en los Estados de Quintana Roo, Durango y Querétaro sí se establece una definición de asentamiento irregular. Habrá que hacer hincapié, en que esta investigación sólo toca la situación del DF y en esta entidad no existe ninguna definición sobre dicho tema.

- ✓ **Asentamiento espontáneo:** Formación ilegal que busca conseguir vivienda a un bajo costo. Población desempleada o de un reducido ingreso.
- ✓ **Asentamiento de facto:** Establecimiento de una persona o personas a las que el Gobierno no les ha otorgado el permiso para ocupar un espacio, sin poder conseguir el título respectivo.

Para este trabajo y por cuestiones de análisis social, la caracterización que plasma Jan Bazant sobre los asentamientos irregulares es la mejor base para la realización de la definición del problema estudiado. Él, señala que,

[...] un asentamiento irregular es aquel que, a diferencia de un fraccionamiento de nivel medio o de una unidad habitacional de interés social que son diseñados como conjuntos urbanos con apego a la respectiva normatividad, tiende a crecer de forma espontánea e incontrolada en el territorio pues carece de planeación y diseño urbano en conjunto, situación que al tiempo provoca que dichos asentamientos luzcan como “plato roto” donde hay una subdivisión atomizada del terreno en el que existe una independencia tal entre parcelas que lo único que las une es un camino que les da acceso a todas (2004:10).

Aunque sólo es una descripción, refleja la realidad de algunos asentamientos, sobre todo, en la primera etapa de su consolidación. Aun cuando la descripción que hace Bazant es importante, las características que resalta de los asentamientos, sobre todo de los habitantes de los mismos, es un tanto precipitada y generalizada, lo que hace que su aporte quede inconcluso. Bazant (2004:191) asegura que *una de las principales características de los asentamientos irregulares es que no tienen capacidad de adaptarse al medio natural y mucho menos a situaciones caóticas que se presentan a largo plazo*. Si dichos asentamientos no tuvieran la capacidad de adaptarse al medio natural y a las situaciones caóticas, no seguirían apareciendo conglomerados, de la misma forma en que no se mantendrían el tiempo necesario para la regularización de sus predios —si ésta llega, cosa que no siempre sucede— habrá casos en que esto suceda, pero la cuantificación nos dice que son pocos.

Dentro del trabajo de Turner (1975:18) se plantea que una de las características es que,

[...] por lo general los asentamientos irregulares comienzan como viviendas de tipo provisional para que conforme pasa el tiempo, se vayan desarrollando materialmente, situación que sólo tiene lugar en proporción directa con la seguridad en la tenencia de la tierra. *Y finaliza afirmando que*, La seguridad en la tenencia de la tierra se logra por realizar una inversión inicial para el establecimiento del asentamiento o, por el contrario, la seguridad en la tenencia de la tierra origina el ánimo de realizar una inversión inicial.

Aunque esto es cierto, debemos hacer énfasis en que no todos los asentamientos siguen la misma dinámica, sobre todo si se habla de aquellos que adquirieron tierra a través de invasiones colectivas. López (2008:19) asegura que en una etapa avanzada de consolidación de los asentamientos irregulares, se exige de

[...] los colonos a las autoridades el suministro de servicios públicos básicos lo que simultáneamente implica el reconocimiento legal del asentamiento. En el supuesto de que la autoridad no otorgue dicho reconocimiento, los colonos tenderán a perder el ánimo de invertir en el mejoramiento de su vivienda y, por consiguiente, a abandonar la misma lo cual desencadenaría en un abandono sucesivo de viviendas que acabaría por traer nuevamente inseguridad en la tenencia de la tierra pues sería menos probable que la autoridad otorgue el reconocimiento legal.

La realidad de los asentamientos ya regularizados, los que están en proceso de regularización y aquellos que apenas comienzan la consolidación, contradicen lo dicho por ella, pues ni pierden el ánimo (ni el interés de construir como menciona más adelante) de invertir en sus viviendas y mucho menos las abandonan. Es claro que, con el reconocimiento legal o sin él, los conglomerados se mantienen y siguen apareciendo.

Más adelante López (2008:19) afirma que, *“si bien es cierto que el colono aportará ciertas cosas al medio que pretende ocupar también valora la magnitud de beneficios que esa inversión le traerá, pues si resulta ser gravosa la inversión y poco el beneficio optará por no continuar haciendo inversiones y abandonará el lugar”*. Al igual que en el párrafo anterior, hace una aseveración que no concuerda con la realidad de los

habitantes de los asentamientos, pues éstos en lugar de detener la inversión en sus viviendas y abandonar el lugar, continúan invirtiendo. Habrá que hacer hincapié en que, aunque la vivienda es una inversión, debe diferenciarse de un negocio comercial donde al no obtener ganancias se tiende a abandonar. En el caso al que tanto López como esta investigación se refieren, se trata de una vivienda, entonces, se traduce a lo que los mismos habitantes de los asentamientos reconocen como un patrimonio y/o herencia para sus hijos, por lo que no se abandona.

Después de este recorrido teórico-legal sobre lo que podría ser un asentamiento irregular, planteo para este trabajo la siguiente definición de asentamiento irregular:

**Un Asentamiento Humano Irregular** es aquel conglomerado que resulta del crecimiento acelerado de la población, de la muy necesaria satisfacción de vivienda y de buscar una calidad de vida más digna y/o cómoda, misma que puede realizarse por sectores bajos, medios y altos. Socialmente los motivos de la urbanización de estos sectores varían de acuerdo al rubro económico a que pertenezcan. En ellos se conjunta una triple explicación de su situación social, ambiental y jurídica, misma que los coloca como **informales, irregulares e ilegales** o conjuntando las tres al mismo tiempo. Son asentamientos que pueden crearse en zonas de alto valor ecológico o zonas urbanas, pero destinadas para el equipamiento urbano. Las tierras pueden ser compradas u obtenidas por medio de invasiones individuales o colectivas ya sea alentados por líderes (éstos pueden ser sociales o políticos) o sin ellos, por lo que el fraccionamiento de predios será sin la autorización de las autoridades competentes a la normatividad jurídica.

#### 1.6. Aparición de los Asentamientos Irregulares en el Suelo de Conservación del Sur del Distrito Federal

La compra e invasión ilegal de estos suelos se desarrolló de forma importante en los años cuarenta (aunque es más evidente después de 1970), situación que coincide

con el proceso de industrialización y expansión que sufre la ciudad, lo que provoca un fenómeno migratorio que terminó por expulsar a una gran parte de la población hacia las periferias, pues la mayoría de los habitantes de las delegaciones centrales se encontraban en condiciones de hacinamiento y riesgo constante por la condición de las viviendas.

A pesar de la forma en que el suelo en el DF se encuentra catalogado y la figura agraria que está establecida, la lotificación ilegal sobre éste ha incrementado en los últimos años. La organización territorial nada tiene que ver con la adquisición de un terreno, ello destaca en este trabajo, porque sirve para contextualizar la situación de irregularidad/informalidad/ilegalidad de los asentamientos. Las áreas más afectadas son las que se encuentran consideradas como sc entre las que destacan: Forestal de Conservación, Agroecológica Especial, Forestal de Protección y Agroforestal como se puede apreciar en el **mapa 1**, ubicadas en las delegaciones de Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac y parte de la Gustavo A. Madero (esta demarcación sólo cuenta con Forestal de Conservación y Áreas Naturales Protegidas que se pueden ubicar en la Sierra de Guadalupe)<sup>27</sup>. Sin embargo, los usos permitidos no han podido detener la presión urbana, ni las actividades encaminadas al equilibrio ecológico del DF, han podido frenar definitivamente la aparición de los AHI. Cruz describe las tierras con zonificaciones especiales como: “(...) ‘tierras de los pueblos’ o ‘pequeñas propiedades de los pueblos’, que (...), cuentan con documentos antiguos, no formalizados de acuerdo a la legislación actual, que comprueban la propiedad de la tierra. Este tipo de propiedad es la que presenta mayor complejidad en el proceso de urbanización (2001:103- 104).

Es importante mencionar que la mayoría de los PO de la parte periférica se localizan muy cerca de carreteras de acceso a la parte céntrica del DF, lo que ha hecho que su suelo sea un blanco fácil para la aparición de pequeños AHI, que afianzan su estancia con la llegada de nuevos habitantes y con la introducción de servicios a través de relaciones de clientelismo entre líderes y autoridades.

---

<sup>27</sup> Información corroborada en varios recorridos de campo con la DOETMAA-SMA de junio a noviembre de 2010.

El crecimiento tan desordenado trae como consecuencia pequeñas áreas urbanas muy apartadas entre ellas y otras en dónde no es fácil la diferenciación entre el casco urbano y las zonas rurales periféricas (Aguilar y Escamilla, 2009: 43). Según datos del PGOEDF —vigente—, emitidos con información de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA), el 41% del territorio del Distrito Federal es considerado SU [como se puede apreciar en la **tabla 4** y el **Mapa 3** en color rojo], lo que podría explicar el proceso de expansión que se ha generado en las últimas décadas sobre el SC.

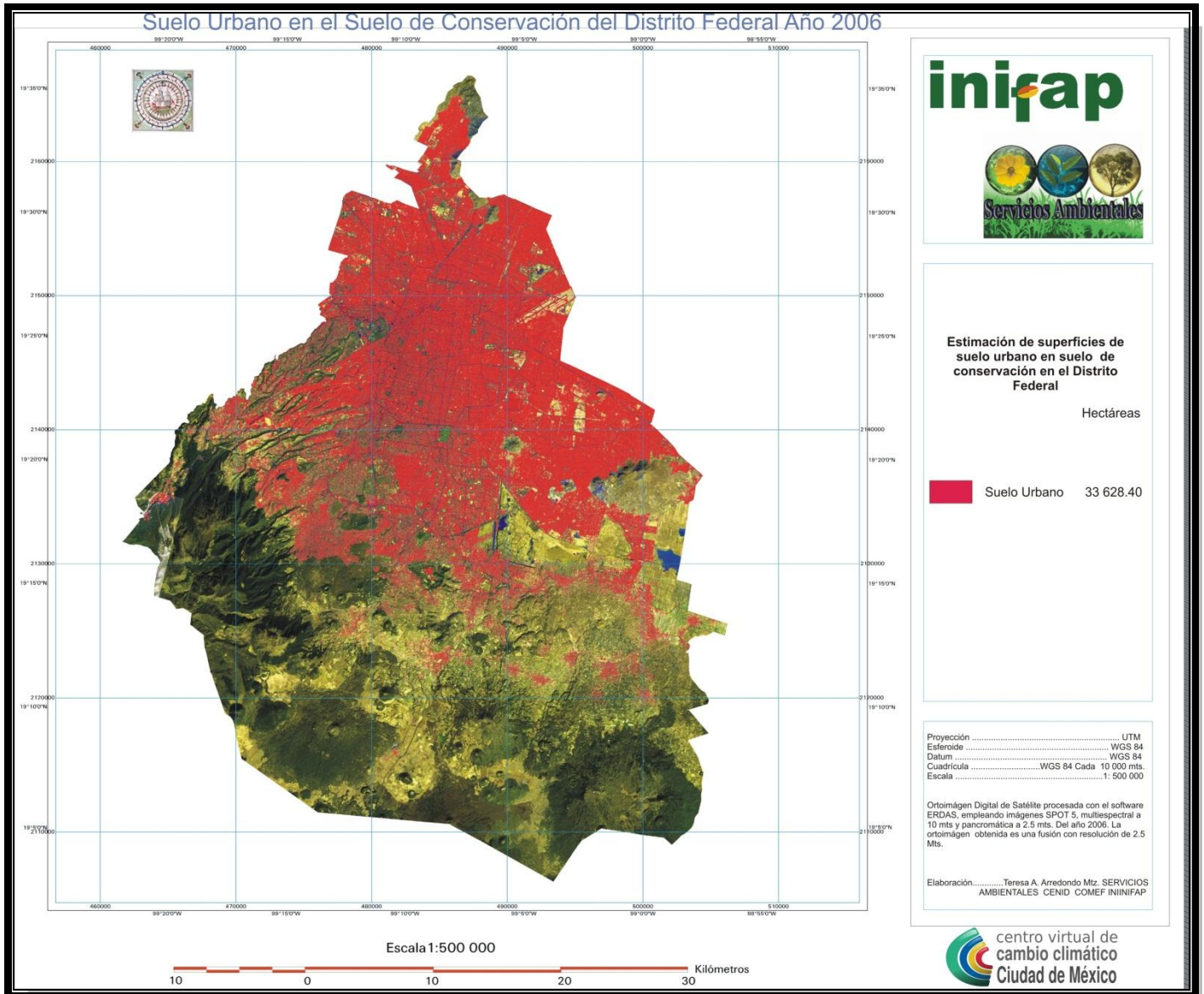
Al ritmo tan acelerado y difuso de la expansión del área urbana que han desarrollado durante varias décadas los sectores económicos bajos y medios, se debe la pérdida de suelos de fundamental importancia para el equilibrio ecológico no sólo del Distrito Federal, sino de toda la ZMCM. Tal impacto se expresa en los cambios climáticos, en la sobreexplotación de los mantos acuíferos, en la contaminación del agua de canales a través de la evacuación clandestina de sistemas de drenaje; en la tala indiscriminada de los bosques, ya sea para usos agrícolas, como para la venta de madera; en la erosión del suelo a consecuencia de las actividades humanas, la extracción de tierra de cerros de forma clandestina y la depredación de las distintas especies que habitan estas zonas por los animales domésticos.

Por otra parte, la falta de apoyo a las actividades que se han desarrollado tradicionalmente en las zonas rurales del DF, es una de las causas que han ocasionado que los habitantes de los pueblos originarios terminen seccionando parte de sus tierras para luego venderlas; situación que en la actualidad ha cambiado, ya que se han generado múltiples apoyos tanto para las actividades como para la preservación de las áreas dentro de SC, pero algunas veces, estas medidas de conservación se enfrentan con el desapego a las tierras rurales por parte de los jóvenes, dando como resultado la constante venta ilegal de los predios<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Dos problemáticas que no abordaremos a fondo, por no ser relevantes para este trabajo.

### Mapa 3. Suelo Urbano en la ZMCM



Fuente:

[http://www.cvccmatmosfera.unam.mx/cvccm/proyectos\\_2008/proyecto\\_suelo\\_conservacion\\_Ordenez/Mapas/suelo\\_urbano\\_distrito\\_federal.JPG](http://www.cvccmatmosfera.unam.mx/cvccm/proyectos_2008/proyecto_suelo_conservacion_Ordenez/Mapas/suelo_urbano_distrito_federal.JPG)

El establecimiento de los usos de suelo desde 1987 (Ruíz Gómez, 2006:92), lleva a reconocer superficies mayores consideradas como de conservación, situación que agrava la adquisición de posibles terrenos para la construcción de vivienda y vuelve



más difícil el acceso al suelo en su denominación de urbano. A consecuencia de esto, la proliferación de los AHI, y su impacto en el medio ambiente ha ido en aumento.

Estas subdivisiones se agregan a todos los conflictos de regularización de tenencia de la tierra de los grupos pobres, lo cual ha creado un problema de enorme magnitud por lo complicado que es regularizar legalmente cientos de propiedades. Dada la complicación de resolver el problema, las subdivisiones y transacciones continúan ante la casi seguridad de que no serán desalojados y a la larga tendrán los servicios necesarios (Aguilar y Escamilla, 2009:44).

Durante la elaboración del PGOEDF los datos presentados por la CORENA hablaban de que en 1970 la superficie del SC que presentaba asentamientos irregulares era tan sólo de 1,200 has, pero con el avance actual que han tenido dichos asentamientos, tomando en cuenta las áreas que ocupan los poblados tradicionales y los asentamientos regulares en conjunto, resulta una extensión de 10,154 has. Estos datos confirman que la aparición de asentamientos irregulares en las delegaciones con SC desde 1940 no se ha podido frenar porque las distintas formas de apropiación han variado y por la lejanía de los asentamientos ha sido difícil desalojarlos para recuperar y restaurar las zonas afectadas.

El control urbanístico ha sido escaso, prueba de ello es el crecimiento irregular que se ha presentado en la ZMCM. Cabe mencionar que no sólo es responsabilidad de quienes crean los asentamientos, depende también de las propias instituciones y de los partidos políticos, pues lo han fomentado (Ruíz Gómez, 2006:84). Ruiz Gómez plantea que “quizá lo que esto nos indica es (...), la falta de control y, sobre todo, la conciencia por parte de los grupos ciudadanos, bien sean los promotores, bien los compradores, de que las leyes referentes a la propiedad del suelo, a sus usos (...), no se van a aplicar” (2006:85).

El deseo de la obtención de vivienda en propiedad, es la opción que refuerza al mercado irregular, donde la estructura de la nueva residencia es lo menos importante, dado que se considera que los habitantes de dichas viviendas no cuentan con título legal de la propiedad y tienen el inconveniente de la distancia entre sus lugares de

trabajo, además, muchas veces no tienen acceso a los servicios básicos para una buena calidad de vida y por último, el transporte hasta sus viviendas es muy escaso y/o esporádico.

En el Distrito Federal las demarcaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa son las que cuentan con mayor SU, como podemos apreciar en la **tabla 4**. Si tomamos en cuenta lo antes dicho, y además, le agregamos el crecimiento natural de la ciudad, así como la compra de grandes extensiones de suelo por parte de las desarrolladoras privadas, resultaría como consecuencia, que las reservas territoriales no alcanzan para satisfacer a todos los estratos de la población con suelo habitacional o con la construcción de unidades habitacionales para ofertar por medio de financiamientos estatales.

*Tabla 4. Usos de suelo por delegaciones (%) 2006*

Delegación	Superficie total (ha)	Suelo urbano	Suelo de conservación	Uso habitacional	Uso Mixto	Áreas verdes espacios abiertos	Equipamiento	Industria	Total
Cuauhtémoc	3 244.00	-	-	34.00	48.00	3.00	11.00	4.00	100
Venustiano Carranza	3 342.00	-	-	37.00	25.00	6.00	30.00	2.00	100
Miguel Hidalgo	4 699.64	-	-	49.85	7.58	21.28	13.31	7.98	100
Benito Juárez	2 663.00	-	-	39.00	42.00	4.00	13.00	2.00	100
Azcapotzalco	3 330.00	-	-	48.70	9.20	2.90	14.50	24.70	100
Gustavo A. Madero	*8 708.56	85.38	14.62	35.00	35.00	16.00	8.00	6.00	100
Iztacalco	2 330.00	-	-	54.00	17.00	2.00	16.00	11.00	100
Coyoacán	5 400.00	-	-	58.99	3.00	31.99	3.01	3.01	100
Iztapalapa	11 667.00	92.70	7.30	61.00	15.00	5.70	11.00	-	100
Álvaro Obregón	7 720.00	64.62	34.56	47.32	3.51	9.93	3.78	0.90	100
Cuajimalpa	8 095.00	20.04	79.97	6.40	8.70	3.13	1.80	-	100

Magdalena Contreras	7 580.50	41.99	58.01	37.26	2.23	1.26	1.24	-	100
Tlalpan	30 449.00	16.05	83.51	12.28	1.80	1.01	1.40	-	100
Xochimilco	12 517.00	20.01	79.99	13.07	2.11	1.99	2.64	0.20	100
Tláhuac	8 534.62	33.51	66.49	26.50	4.00	2.00	1.00	-	100
Milpa Alta	28 375.00	5.92	94.08	5.36	0.26	-	0.30	-	100
<i>Total</i>	148 655.32								

Fuente: Tabla tomada de Ruíz Gómez, 2006:92.

Habría que preguntarse, ¿hacia dónde se establecerá la población? Y por la manera en que se ha dado el crecimiento del área urbana hasta ahora, las zonas periféricas del DF seguirán siendo una gran opción. También es cierto que no sólo habitarían en las partes de los poblados conurbados, sino en las orillas de las carreteras, las laderas de cerros y las partes altas de las montañas, rebasando por mucho las acciones de las autoridades por detener la expansión urbana y al mismo tiempo, salvaguardar las zonas que mantienen el equilibrio ecológico.

#### 1.6.1. Consolidación de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal

La creación de los AHI ha seguido un proceso paulatino. Teóricamente se le ha nombrado “ciudad perdida”, por desarrollarse dentro de un imaginario, casi urbano, que implica un tipo específico de dinámica de interacción social, económica e incluso política. Estas ciudades perdidas a diferencia de los pueblos tradicionalmente establecidos, estaban completamente dispersas, por ello no tenían la necesidad de beneficiarse de un centro de organización (Bataillon, 1968:24), pues se autorregulaban a través de la construcción de un sistema agrícola llevándolas a buscar sólo el abastecimiento del agua potable.

Más tarde, se da la ocupación por medio de invasiones en grupo, estos asentamientos a diferencia de las ciudades perdidas, estaban respaldados casi siempre de organizaciones populares, con objetivos meramente habitacionales. El

desarrollo de los asentamientos se daba paulatinamente, en ocasiones encaminado por los líderes o por el conjunto de personas que se habían apropiado del suelo. En algunos casos, como mencionan Schteingart y Salazar (2005:107), las invasiones eran permitidas y apoyadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), como estrategia para lograr una base importante de la cual servirse políticamente (estrategia de la cual se vale actualmente el Partido de la Revolución Democrática [PRD]).

Posteriormente, se da la creación de las llamadas colonias populares, en estas colonias, la adquisición del suelo se daba a través de un contrato de compra-venta que facilitaba la adquisición de servicios aun siendo de forma irregular. Lo anterior permite apreciar que estas formas de apropiación del suelo llevan a pensarlas como irregulares no importando el lugar donde se desarrollen, pues varían entre suelo de pequeña propiedad, de conservación o ejidal, por poner algunos ejemplos.

En el caso específico de las clases medias, la adquisición y apropiación de lotes no ha sido distinta a la que desarrolló el sector de bajos ingresos, pues también se han valido de intermediarios para comprar los terrenos, y algunas veces, esta actividad se ha dado de manera personal con los propietarios ejidales y comunales. Es menester entender que un contrato de compraventa no da certeza de propiedad a quienes adquieren un terreno en esas zonas, ya que en esos tipos de suelo no está permitido modificar los usos tradicionales para fines habitacionales.

Con la apropiación del suelo por parte de los AHI, viene un proceso de consolidación de los mismos, que varía dependiendo la zona en que se localicen asentados, de los gobernantes e incluso de los partidos políticos, sin olvidar la importancia que tienen los líderes populares en la regularización de los asentamientos. Aquí es pertinente mencionar que la adquisición de servicios de forma ilícita da pie a que los pobladores de dichos asentamientos tengan la firme idea de que conforme avancen los años las

posibilidades de regularización serán mayores, pues las condiciones de seguridad<sup>29</sup> que se piden en la Ley Federal de Desarrollo Urbano del Distrito Federal son alcanzadas por los habitantes de los asentamientos por lo que en la mayoría de los casos, obtienen el título legal de su propiedad. Ruíz Gómez plantea que “la seguridad de los nuevos propietarios sobre estas adquisiciones ilegales de suelo y vivienda tuvieron un fuerte apoyo desde 1973 con la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), cuyo papel principal ha sido, precisamente, legalizar, mediante la entrega de escrituras públicas de propiedad a los ocupantes” (2006:86).

Con la creación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDU) de 1996, se da el primer intento de frenar el surgimiento y expansión de los AHI, la LDU buscaba instituir restricciones al crecimiento habitacional en SC que daba por resultado (al menos en lo establecido por la LDU), la clasificación del territorio para vivienda regular, así como el establecimiento de sanciones por la apropiación del SC.

Es interesante la forma en la que se define el suelo urbano, ya que queda condicionado por las poligonales que el Programa General determine para el suelo de conservación. Esta figura queda también amparada por la Ley Ambiental del Distrito Federal [...] que en su artículo 93 bis 1 prohíbe explícitamente “el establecimiento de cualquier asentamiento humano irregular, y de nuevos asentamientos humanos regulares o su expansión territorial” en áreas naturales protegidas (Ruíz Gómez, 2006:90).

El tipo de consolidación de los AHI, depende del uso de suelo en el que se hayan establecido y de la Situación de Riesgo y/o Alto Riesgo<sup>30</sup> de los habitantes del asentamiento. Este sería el caso de aquellos localizados en barrancas o laderas de cerros, que por el grado de peligro a que están expuestos, hace que las posibilidades

---

<sup>29</sup> Al hacer referencia a las condiciones de seguridad que establece la **Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, para esta investigación se resaltan las que tienen como objetivo fundamental mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana como de aquella considerada rural a través lo que se establece en el **Artículo 2** en el punto I, que a la letra dice: La planeación del funcionamiento ordenado y regular de los servicios públicos y del acceso a los satisfactores económicos, culturales, recreativos y turísticos, que permitan a los habitantes del Distrito Federal ejercer su derecho a una vida segura, productiva y sana.

<sup>30</sup>Éstas se caracterizan por ser susceptibles a derrumbes, inundaciones, hundimientos o las que están planificadas para las obras públicas, como mencionan en su investigación Schteingart y Salazar (2005:108).

de regularizar su situación sea un hecho imposible, y a su vez, ampliaría las probabilidades de ser reubicados. Pero eso no ha sido razón suficiente para dejar de habitar esas zonas, pues la experiencia de otros asentamientos irregulares asegura a los nuevos, que la regularización, aunque puede tardar en promedio de 10 a 15 años (Schteingart y Salazar, 2005:108), llegará tarde o temprano, situación que nada tiene que ver con la introducción de los servicios de infraestructura básica, pues éstos pueden darse antes que la regularización de los predios.

#### 1.6.2. Regularización de los Asentamientos Humanos Irregulares en el Distrito Federal

Con los procesos de regularización de los AHI, la localización de los mismos juega un papel sumamente importante, ya que es en función del suelo donde se establecen que se contempla la forma de regularizarlos y se decide a la vez, qué institución será la encargada de llevar a cabo este proceso. Las instituciones encargadas de esta tarea son la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT) y la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra (CORETT). La primera se enfoca a regularizar a aquellos asentamientos dentro de suelos de propiedad privada, mientras que la segunda se encarga de los suelos reconocidos como ejidales. Después de la identificación de las zonas de invasión, la institución correspondiente definirá las estrategias que crea convenientes, ya sea para la regularización de los asentamientos o para su reubicación (Schteingart y Salazar, 2005:144).

Habrá que hacer hincapié, en que las estrategias emitidas por las autoridades locales federales o estatales, como lo han sido las consultas que se han establecido para la incorporación y aprobación de los asentamientos dentro de los llamados Programas Parciales, no en todos los casos han tenido resultados positivos para ninguna de las partes. La problemática casi siempre se inicia con la postura de los habitantes de los AHI, que denota su intención de que todas las viviendas queden dentro de las llamadas poligonales para que de ese modo puedan regularizarse en su totalidad,

sólo en algunos casos se puede observar que los líderes propongan el estudio de forma independiente a los asentamientos irregulares cercanos.

Un caso que ejemplifica las dificultades de las negociaciones entre autoridades y líderes de AHI, se da en el ejido de San Nicolás Totolapan, Tlalpan. Después de la publicación de la consulta para la aprobación del Programa Parcial *“El Gavillero, Tierra Colorada, Ixtlahualtongo, Chichicarpa”*, en la que se establecían las acciones que vendrían después de la aprobación de dicho programa, entre las cuales destacaban: análisis de las problemáticas específicas de cada asentamiento, la consolidación de las viviendas, ubicación apta para el desarrollo urbano y por último, la reubicación de las familias asentadas en zonas de Alto Riesgo. Como era de esperarse dichas medidas no agradaron a los pobladores de los ahi, por lo que rechazaron de forma categórica el Programa Parcial y pidieron se les ofrecieran mejores propuestas para incluir a todos. Paradójicamente, los líderes expresaban su intención de que se hiciera un estudio de forma independiente (lo que les daba más posibilidades de ser regularizados). Como resultado de esta decisión, sólo dos de los asentamientos no pudieron ser regularizados, ya que las características de los suelos en que se encontraban ubicados no permitían llevar a cabo dicho proceso, los demás poco a poco fueron obteniendo la regularización de sus predios, con lo que su situación de irregularidad quedó atrás.

El caso del ejido de San Nicolás Totolapan, Tlalpan no es el único, pero sí uno de los más interesantes por evidenciar las dos posturas de los habitantes y sus líderes, con esto no se pueden ignorar ejemplos similares que se han dado durante los intentos de las autoridades por tratar de frenar la creación de los AHI, por medio de la regularización de los ya establecidos. Aunque suene contradictorio, esta estrategia sigue la lógica de establecer un cerco humano que ayude como barrera, pero al mismo tiempo, como referente para el conteo y ubicación de nuevos asentamientos. No debe olvidarse que la estrategia anterior va de la mano con la reubicación de los nuevos conglomerados irregulares y de la intensidad de vigilancia para la erradicación temprana de dichos asentamientos.

Es de suma importancia aclarar que la reubicación de los AHI, en terrenos baldíos no dio los resultados esperados, pues la mayoría de las veces no podía llevarse a cabo, porque la superficie donde serían reubicadas las familias les dejaría una propiedad con dimensiones más pequeñas que la que ya habían autoconstruido. Los intentos de reubicación no sólo se enfrentaban con la inconformidad por el espacio, sino con que los habitantes habían dedicado sus recursos a través de los años a construir las viviendas, entonces la idea de volver a edificar una vivienda o de pagar por la propiedad de una, no representaba una verdadera solución para ellos.

Otra estrategia importante de que se valen las autoridades en algunos de los asentamientos irregulares ha sido la creación de un “Convenio de Crecimiento Cero (CCC)”, donde la estancia se les condiciona a partir de la prohibición de consentir el establecimiento de nuevos asentamientos, pero también de que los mismos habitantes se apropien de más áreas a su alrededor. Con la aceptación de los habitantes viene un nuevo proceso, que los coloca la mayoría de las veces en guardianes de las zonas aledañas a sus viviendas, evidentemente, porque al permitir el crecimiento de viviendas en dichas áreas afectarían su posibilidad de regularización; es pertinente mencionar que esta situación no se da en todos los casos<sup>31</sup>.

Las medidas (ya sean exitosas o no), llevadas a cabo por las autoridades al regularizar a los AHI, traen siempre como consecuencia que más personas lleguen a asentarse de manera ilegal, ya sea en las zonas recuperadas, como en otras, donde las autoridades con su falta de presupuesto y personal no pueden desalojar en las primeras etapas de consolidación. Mientras se regularizan algunos asentamientos aparecen nuevos que mantienen tanto a las autoridades como a los habitantes en un círculo vicioso, donde el único afectado sigue siendo el sc, las Áreas Naturales Protegidas (ANP),<sup>32</sup> y el equilibrio ecológico de toda la ZMCM.

---

<sup>31</sup> No se encontró algún caso (aparte del caso de estudio) en que un asentamiento irregular se opusiera a que se formara otro. Los conflictos entre asentamientos, más bien son por cuestiones de liderazgo.

<sup>32</sup> **Las Áreas Naturales Protegidas** según los lineamientos estipulan que:



[...] se puede considerar que no existe un patrón definido o un tipo de comportamiento específico en la informalidad. En donde hubo intervención de un tercero gubernamental como oferente de suelo antes y durante el proceso informal, el tiempo para obtener la formalidad fue relativamente corto, los beneficios fueron mayores porque se les otorgaron los servicios básicos de manera formal casi desde que se asentaron. En los casos en los que no recibieron ese apoyo, las autoridades encargadas de la regularización de la tierra tardaron hasta más de 10 años en considerarlos. Este proceder de las instancias gubernamentales propicia que el habitante se dirija hacia este tipo de instancias ya que le hace sentirse más seguro y confiado (Eibenschutz y Benlliure, 2009:171).

La constante pérdida de grandes extensiones de bosque, de zonas agrícolas o ejidales deja al descubierto no sólo nuevos conglomerados irregulares, sino también la ineficacia de la aplicación de las políticas ambientales, las leyes y los distintos reglamentos que tienen como objetivo principal el procurar que el ordenamiento territorial se desarrolle satisfactoriamente. La ineficacia de dicha aplicación deviene de la poca coordinación que existe en los distintos niveles de gobierno, ya que muchas veces son las mismas autoridades las que permiten la aparición y consolidación de los AHI.

#### 1.7. Asentamientos Humanos Irregulares en el Suelo de Conservación de la Delegación Xochimilco

La delegación Xochimilco se encuentra ubicada al sur del DF, colinda con las demarcaciones Tláhuac, Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa y Milpa Alta; cuenta con una superficie de 12,000 has, y una población tradicionalmente comunal, agrícola, sin olvidar aquella catalogada como pequeños propietarios, que en conjunto son reconocidos como los PO de Xochimilco. A raíz de su proceso de urbanización es una de las delegaciones con mayor porcentaje de crecimiento, el cual se encuentra por

---

Son espacios físicos, donde los ecosistemas naturales no han sido significativamente alterados y que requieren ser preservados y/o restaurados por su importancia ambiental, biológica y ecológica, dando mayor relevancia a la recarga del acuífero y a la preservación de la biodiversidad. Son áreas a las que les ha asignado un estatus de protección legal, con la finalidad de proteger la riqueza natural del Distrito Federal, así como los procesos ecológicos que brindan numerosos servicios ambientales a los habitantes de la Ciudad. CORENA (Véase la página oficial de la CORENA).

encima del que registran Tlalpan y la Magdalena Contreras, que tienen tasas de 1.71 y 1.17% respectivamente (Schteingart y Salazar, 2003:438). Según los datos arrojados en el PGOEDF el 81% del territorio de la *demarcación de Xochimilco está considerado como SC* (como se puede apreciar en el **mapa 4**) lo que equivaldría tan sólo al 12% de la superficie total del Distrito Federal.

Con el proceso de expansión urbana que se dio en el DF (sobre todo en la periferia sur del mismo), y la ineficacia del mercado de suelo/vivienda, las tierras de uso comunal, ejidal y de pequeña propiedad son vistas como un sitio accesible para los sectores económicamente bajos de la población.

La carencia de suelo para vivienda de los habitantes de los asentamientos irregulares, y de los pueblos originarios ubicados en el suelo de conservación, y la formación de un mercado clandestino del suelo para distintos estratos sociales, dificultan e impiden llevar a cabo prácticas agro ecológicas y de protección ambiental, acentuando la dinámica de deterioro de los recursos naturales. La situación se agrava por la insuficiencia de recursos y mecanismos institucionales de fomento y apoyo, así como de vigilancia y control sobre el territorio rural y sobre los procesos productivos agropecuarios (PDDUX, 2005:54).

Con la aparición de pequeños asentamientos cercanos al casco urbano rural, vinieron otros que se concentraron en las zonas de la montaña y/o Zona de Programas Parciales del Sur (ZPPS) de la delegación Xochimilco, lo que trajo como consecuencia la pérdida paulatina de grandes hectáreas de SC y ocasionó un desequilibrio ecológico en toda la ZMCM.

[...] la zona al sur de la Línea de Conservación Ecológica, referida como Zona de Programas Parciales del Sur, es la que paradójicamente ha representado la mayor, y más acelerada ocupación irregular del suelo, como producto de las presiones de crecimiento sobre terrenos baratos. Además, los especuladores del suelo, al tener restricciones en la zona de los programas parciales, la han saltado y, han invadido los terrenos de las partes más altas y vulnerables de la zona de conservación (PDDUX, 2005:54)

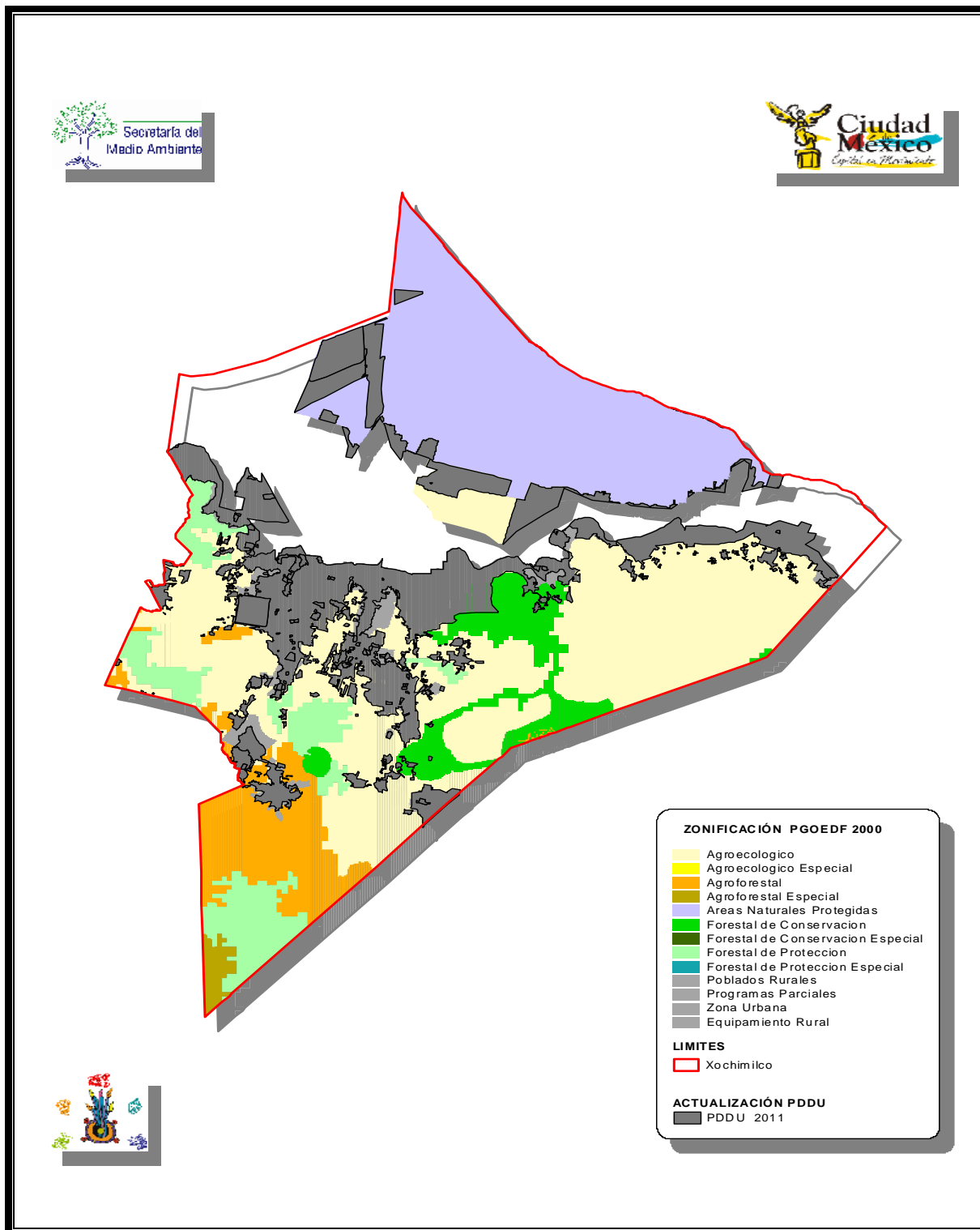
A pesar de ser consideradas como fuentes importantes para distintos tipos de actividades productivas para su población, se han visto socavadas, ya que los propietarios de grandes extensiones planas ubicadas en la montaña han lotificado sus predios y los han vendido de forma clandestina ocasionando la aparición de los AHI, mismos que han modificado por completo la biodiversidad y las actividades tradicionales que en esa unidad ambiental se desarrollan. Es preciso ejemplificar un poco el impacto que representa el establecimiento de estos conglomerados irregulares como son la tala de árboles, situación que altera el hábitat de sus especies y por último el proceso de la autoconstrucción de sus viviendas sobre el suelo montañoso, que los ha llevado a rellenar con cascajo las partes sinuosas que naturalmente existían en la montaña. Cervantes establece que, “la correlación directa indica que a mayor número de construcciones el impacto sobre el suelo es mayor, y por lo tanto, la posibilidad de rescatar el suelo es mínima” (s/i: 8). Aunque las autoridades delegacionales implementaron medidas para frenar el crecimiento del área urbana, no siempre los resultados eran los previstos durante la planeación de éstas, prueba de ello es la constante aparición de AHI dentro de la demarcación. Una de las medidas más representativas es la homologación de los usos de suelo con lo dispuesto en el PGOEDF, como puede apreciarse en la **tabla 5**.

*Tabla 5. Comparativo de Zonificación*

Instrumento	Zonificaciones
PGDUDF	PE, RE, PRA, PRA-HRB, HRB-PRA, HRB, HR, HRC, ER.
PDDUX	H, HC, HM, CB, E, PE, RE, PRA, PRA-HRB, HRB-PRA, HRB, HR, HRC, ER.
PGOEDF	AE, AF, FC, FP, ANP.
<b>HOMOLOGACIÓN</b>	H, HC, HM, CB, E, PE, RE, PRA, PRA-HRB, HRB-PRA, HRB, HR, HRC, ER, AE, AF, FC, FP, ANP.

Fuente: Elaborada a partir del modelo que se presenta en el PDDUX, 2005:114.

Mapa 4. Suelo de conservación en la Delegación Xochimilco



Fuente: Mapa elaborado exclusivamente para esta tesis por Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua de la Secretaría del Medio Ambiente del DF.

### 1.7.1. Crecimiento de los Asentamientos Humanos Irregulares en Xochimilco

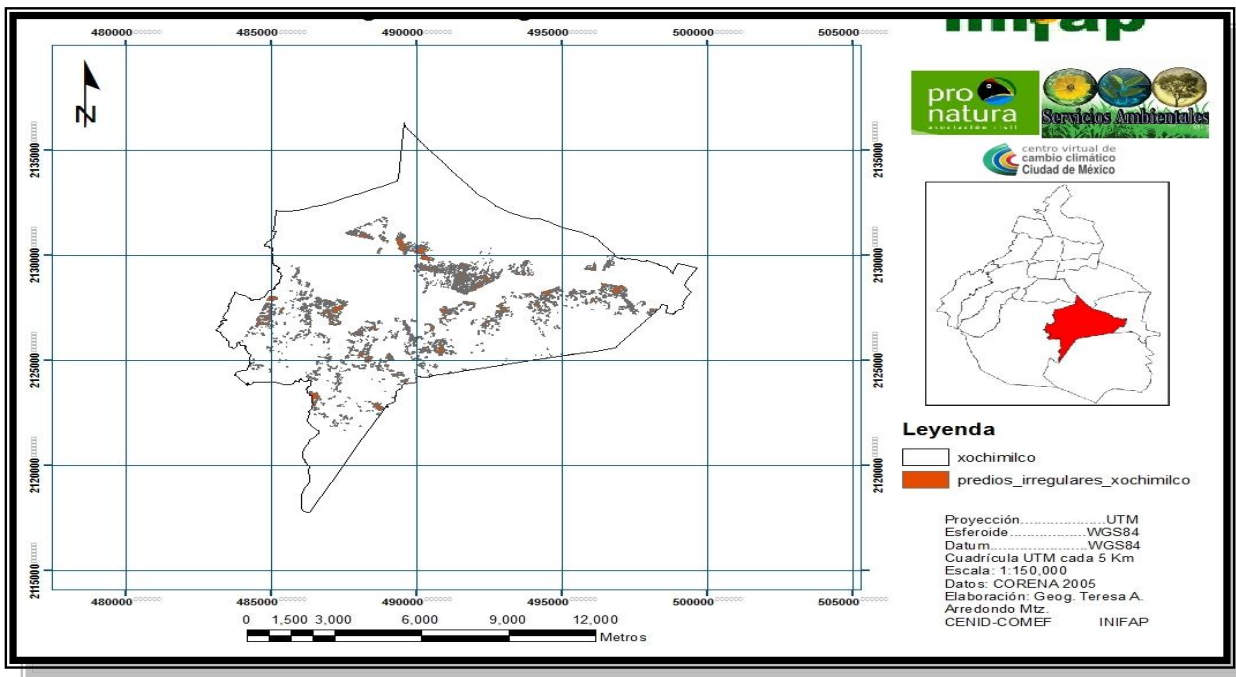
Xochimilco desarrolló una urbanización tardía, pues los primeros asentamientos no pertenecientes a las familias originarias se dieron a partir de 1960, pero de forma esporádica. Paradójicamente, Xochimilco se encontraba aislado de la ciudad, pues al secarse los canales se bloqueó la principal vía de acceso y de distribución de productos agrícolas (Reynoso, et. al, s/i: 5). Con la aparición de los asentamientos irregulares el sc de la demarcación comenzó a poblarse y las actividades de sus habitantes impactaron de forma negativa sobre la biodiversidad. Este proceso se fue dio de forma paulatina dividió en tres grandes periodos significativos y uno pequeño en la década del 90, donde se destaca el crecimiento irregular de conjuntos habitacionales.

Para el periodo de 1970-1990 el proceso de expansión del área urbana en Xochimilco se intensifica debido a la intervención de las organizaciones sociales, sin olvidar el fraccionamiento de grandes hectáreas de tierra por parte de los mismos pobladores de la zona. El crecimiento del área urbana como en otras partes de la ZMCM se dirigió a los terrenos cercanos al casco rural urbano. El porcentaje de crecimiento de la población xochimilca aumentó 5.14 entre 1970-1980; 3.22 entre 1980-1990. Con un crecimiento del 5.4% anual, a través de la autoconstrucción de viviendas dentro de la delegación (Reynoso et. al, s/i: 11).

A partir de la década de 1990 la presión urbana cobra una presencia significativa, sobre todo después de la reforma al **Artículo 27 constitucional en 1992**, como resultado de ésta sobreviene una alteración de los usos del suelo y de las actividades que se desarrollan antes de dicha reforma. En las zonas donde se expandió el área urbana derivó en un problema ambiental que implicaba la desaparición paulatina de flora y fauna existentes en la demarcación, sobre todo aquellas consideradas como endémicas.

Entre 1990-1997 se pudo observar un crecimiento irregular, pero éste se debía a construcciones habitacionales que muchas veces se localizaban en zonas de reserva ecológica, ya no con la misma intensidad que en el año de 1987 (Reynoso et al, s/i: 13), ya que las autoridades delegacionales intensifican las tareas de vigilancia y regulación de las construcciones, en parte por la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad que hace la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), lo que lleva a conservar casi intacto el territorio de la demarcación. En el periodo de 1990-2005 a pesar del establecimiento de una zonificación normativa del territorio considerado como SC y de las medidas de conservación propuestas por el PGOEDF, la expansión del área urbana impacta de forma negativa las características ambientales y sociales de los PO. Prueba de ello es que para el año 2000, la cantidad de asentamientos irregulares era de 176 (como puede apreciarse en la **mapa 5**), con 12, 824 familias que daban un total de 64,340 habitantes, ocupando un porcentaje de 17.3% de la población delegacional (Cervantes, s/i: 2).

*Mapa 5. Predios Irregulares en la Delegación Xochimilco, 2005*



Fuente: Tabla tomada de <http://www.cvccmatmosfera.unam.mx>.

El año 2004, se dio un aumento en la cantidad de asentamientos irregulares, pues subió a 343 reconocidos completamente por las autoridades, pero con un desfase de 171 de los cuales no se tenía conocimiento. Estos asentamientos irregulares tenían una población de 172,181 personas, mientras que los asentamientos no conocidos contaban tan sólo con 8,000 habitantes, dando como resultado entre los dos el 48.35% del total de la población (Cervantes, s/i: 2), situación que evidenciaba la ineficacia de las medidas de vigilancia llevadas a cabo por las autoridades.

En cuanto a la distribución de los asentamientos irregulares por zonas dentro del suelo de conservación. El 63.2% de éstos se encuentra en la zona de la montaña (6% en el perímetro de Pueblos Rurales); otro 25% se encuentra dentro del polígono de los Programas Parciales del Sur (PPS); y el 11.6% de asentamientos se ubica en la zona de chinampas dentro del perímetro del Área Natural Protegida (Donde el 2.5% se encuentran en áreas con valor turístico) (Cervantes, s/i: 2-3).

Con la actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Xochimilco (PDDUX) publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en mayo de 2005, se resalta la importancia del SC en la demarcación, pero también el crecimiento de los AHI, que aumenta a 300 totalmente reconocidos por las autoridades con una población de 133,523, pero existen otros 291 que se encuentran dispersos con una población de 4,035 (PAOT, 2005: 22), lo que insta a reforzar la vigilancia por parte de las autoridades delegacionales.

Como se había mencionado al principio de este apartado, la parte más vulnerable de la marcación se puede ubicar en la zona de la montaña, ya que por su localización el precio del suelo es más barato que en las zonas planas, lo que no sólo ocasiona pérdida de SC, sino que pone en riesgo a los habitantes de dichos sitios, según información de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial [PAOT] (2005:22). Hay asentamientos que se encuentran considerados en las poligonales de aplicación de los Programas Parciales de la Delegación, siendo los pueblos de Santa Cruz Acalpixca, Santa María Nativitas, San Mateo Xalpa, San Gregorio Atlapulco, Santa Cruz Xochitepec y Santiago Tepalcatlalpan, San Lucas Xochimanca y Santiago Tulyehualco (PAOT, 2005:22), los que cuentan con un mayor número de

asentamientos humanos en Situación de Riesgo. A raíz de esta problemática se crean dos políticas estratégicas en el PDDUX, que tienen como fin apoyar a los AHI, en situación de riesgo como se detalla a continuación:

- 1) De *Regulación Especial*. Esta política se implementará a través de la definición de tres zonificaciones normativas para los asentamientos irregulares ubicados en Suelo de Conservación, los cuales son Habitacional Rural (HRC, HR, HRB), con normas particulares referentes a lineamientos de compatibilidad con el estudio de impacto urbano y ambiental. El Programa establece que “los propietarios de los predios considerados en la aplicación de la presente norma, para la obtención de del uso del suelo y previo a ello, deberán formalizar con la Delegación, tanto de forma comunal como individual por vivienda, el compromiso para ejecutar las acciones y obras que resulte, de la realización de un estudio de impacto urbano y ambiental, por cada asentamiento identificado en el plano de Zonificación y Normas de Ordenación de este Programa Delegacional, que incluya la mitigación de los impactos negativos que éstos ocasionan al ambiente en el Suelo de Conservación”.
- 2) *Sujetos a Estudio Específico*. Este instrumento se propone para los asentamientos humanos irregulares con zonificación HRB-PRA y PARA-HRB que reúnan las siguientes características:
  - ❖ El presentar algún nivel de riesgo o vulnerabilidad física, geográfica, urbana o ambiental.
  - ❖ Su consolidación requiere del reordenamiento urbano integral y regulación específica, por los niveles de dispersión que presenta.
  - ❖ El emplazamiento represente un gran impacto ambiental en términos de alteraciones a la biodiversidad, cambio de uso del suelo forestal y afectación a las zonas de recarga de acuíferos.
  - ❖ Los impactos urbanos que esté generando o puede generar al considerarse como inductor de nuevas ocupaciones irregulares o de invasión de áreas de valor ambiental y barrancas (PAOT, 2005:23).

Con las estrategias planteadas en el PDDUX, se apoya aquellos asentamientos dentro del SC y en Situación de Riesgo, al mismo tiempo, en que se intenta frenar su aparición por medio de la creación y reafirmación de las zonificaciones de conservación y con la intensificación de la vigilancia por parte de las autoridades delegacionales y de algunas instancias gubernamentales encaminadas a la preservación del medio ambiente.



Xochimilco, quizá por ser una demarcación altamente rural tiene una apropiación del suelo muy particular, pues la población de avecindados ha adquirido sus predios, la mayor parte de las veces, a través de la renta de un predio con una vivienda construida o la habitan a cambio de cuidar la propiedad hasta que el dueño decida establecerse. Asimismo, están aquellos habitantes a los que las tierras les han sido heredadas, y por último, hay casos en que se ha hecho a través de la compra-venta, lo que demuestra, que al menos en esta demarcación, la apropiación del suelo no se da por medio de la invasión. Como reafirmó en entrevista el Biol. Jaime Dehesa Sánchez, Subdirector de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco:

Ha sido de forma rara, pues nuestras comunidades son muy raras, muy especiales, no les gustan los crecimientos, pero no hacen nada por impedirlos y detener la venta de sus terrenos, porque yo sí se los he manifestado ‘si los vecinos están aquí es porque ustedes lo permitieron, si no ustedes, tú primo, tú hermano, tú tío vendió ese terreno’. Porque en Xochimilco no tenemos invasiones, afortunadamente, no tenemos invasiones, tenemos ‘ventas de buena fe’. Entonces, después se andan quejando [*los vecinos*] de que ya tienen un asentamiento, siendo que ellos son los que promovieron la venta de esos terrenos y si ves sus contratos de compra venta, nunca les dicen a los vecinos que no pueden construir, sino al contrario, les dicen que ya tienen agua, luz y todos los servicios [...].<sup>33</sup>

Para los años que alcanza a abarcar nuestro caso de estudio (o sea, hasta el año 2008), el crecimiento de los asentamientos irregulares no disminuyó, contrario a ello, el número de estos conglomerados pasó de 176 a 295, colocándose por encima de Tlalpan y Milpa Alta (como se muestra en la **tabla 5**).

*Tabla 6. Asentamientos Humanos Irregulares en el SC, 2009*

Delegación	Número AHÍ	Vivienda	Sup. (Ha)	Antigüedad (Aproximada)
Álvaro Obregón	14	1,451	34.44	10
Cuajimalpa	60	5,499	247.67	15
Magdalena C.	16	1,055	39.29	12
Milpa Alta	114	4,790	300.31	8

<sup>33</sup> Entrevista realizada el 25 de marzo de 2010 en las instalaciones de la Dirección de Desarrollo Urbano.

Tláhuac	91	6,589	404.18	6
Tlalpan	191	11,654	964.48	12
<b>Xochimilco</b>	<b>295</b>	<b>17,577</b>	<b>720.05</b>	<b>8</b>
Total	835	50,703	2,768.79	10

Fuente: Tabla tomada de PAOT 2009:27.

Como se ha expuesto hasta ahora, el impacto ecológico que ocasionan los asentamientos irregulares en el sc de Xochimilco, se ha convertido en un problema que afecta localmente con la pérdida del derecho de los núcleos ejidales, de los llamados pequeños propietarios, y de las comunidades comunales al crecimiento natural de sus familias, ocasionando al mismo tiempo, la constante desaparición de lo que la CORENA define como base ecológica, misma, de la que dependen las múltiples actividades productivas, que en esa zonificación pueden ayudar al desarrollo de las comunidades.

#### 1.7.2. Consolidación de los Asentamientos Humanos Irregulares en Xochimilco

En este proceso de consolidación de los asentamientos irregulares, la antigüedad, el tipo de construcciones y el nivel de urbanización de los mismos, es determinante para ser incluidos en estudios como Regulación Especial y Estudio Específico (que son las que se establecen dentro del PDDU de Xochimilco). Como se mencionaba en apartados anteriores, aquellos asentamientos que se encuentran en las primeras etapas de consolidación son más proclives al desalojo, lo que les impediría obtener el recurso de la reubicación. Esta medida se basa en la extensión y el nivel de daño por urbanización, en estos casos es mínima y la restauración del área es más factible que en aquellos con una densidad de viviendas con materiales permanentes, sin olvidar las trazas mucho más regulares y un mayor número de población; por ello, son considerados más fácilmente para otorgarles la regularización de los predios que conforman el total del asentamiento irregular.

La antigüedad sirve para poder ubicar el nivel de consolidación de determinados asentamientos irregulares, algo que tienen en consideración los asentamientos

nuevos, lo que explica que busquen acercamientos con aquéllos que están mucho más consolidados. Para lograrlo, tratan de apoyar en las distintas actividades de mantenimiento de las áreas comunes de éstos, pues si logran la incorporación de sus predios a la poligonal del otro asentamiento se beneficiarán de la regularización y al mismo tiempo, recibirán el cambio de uso del suelo.

En el caso de los asentamientos menos consolidados, parte del estudio específico que se les realiza para regularizarlos se fundamenta en el cumplimiento de convenios que garanticen **su no crecimiento**, lo anterior implica que las poligonales realizadas durante dicho estudio no puede aumentar, porque se estaría violando una de las condiciones establecidas para continuar con su proceso de regularización, algo que tienen muy claro los líderes de estos conglomerados (como se vio en el caso de San Nicolás Totolapan, Tlalpan y el que se analizará en el siguiente capítulo). Esta medida condicional obliga de forma tajante a los asentamientos más viejos a cumplir con todas las recomendaciones emitidas por las distintas autoridades, aunque no siempre se ejecutan y los habitantes de éstos, amplían la poligonal en el proceso de estudio específico, lo que conlleva a que para ese momento, el asentamiento pierda la oportunidad de ser regularizado; decisión que es asumida como un proceso temporal, ya que en el siguiente estudio específico se volverá a realizar una nueva poligonal donde el asentamiento original aparece más grande, pero no porque su población se haya desdoblado, sino porque incluyeron a asentamientos colindantes. Esta situación ayudaría a entender la rapidez con que crecen y la dimensión espacial que ocupa un asentamiento irregular en Xochimilco.

En algunos casos se da un fenómeno doble, por un lado, algunos habitantes de los asentamientos irregulares en Xochimilco justifican su establecimiento sobre sc apelando al desconocimiento de que dicho lote esté considerado como reserva ecológica<sup>34</sup>. Por otro, están los lotificadores del Suelo de Conservación<sup>35</sup> que por la figura agraria bajo la que se rigen saben que no pueden vender sus tierras para

---

<sup>34</sup> Aunque hay casos donde esto realmente es cierto.

<sup>35</sup> Recordemos, que dentro de dicho suelo hay población ejidal, comunal y pequeños propietarios.

darles uso habitacional, ya que legalmente, el desconocimiento de la ley no exime de la sanción.

A pesar de lo clara que es la ley con respecto a ese delito, las autoridades delegacionales se han encontrado en una encrucijada, donde ante los ojos de instancias federales, el sector académico y el resto de la población, resultan débiles las acciones para sancionar a los asentados. Entonces, lotificar, comprar e incluso invadir grandes hectáreas del SC, resulta una acción sencilla, ya que no hay una verdadera figura institucional que emita información del valor ecológico de las zonas y de los reglamentos que la protegen, pero al mismo tiempo, no ha habido una verdadera intención de éstas de hacer cumplir los decretos de preservación del SC. Como nos comentó en entrevista el Mtro. Enrique Castelán Crespo, Director de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal (DOETMAA-SMAGDF):

Las instituciones encargadas de operar este marco normativo<sup>36</sup> reflejan [...] que hay una gran cantidad de instituciones que algo tienen que decir en materia de la planeación del territorio, que en ocasiones, sus funciones son difusas, otras están traslapadas y actúan sin la adecuada coordinación. Eso hace muy complejo llevar a cabo lo que está puesto en las normas y en las leyes. Y finalmente, si a eso le agregamos que de un tiempo para acá en esta democracia mal entendida, la ley se negocia o la ley es susceptible de negociarse, bueno, entonces se hace todavía más complicado poder llevar a cabo las acciones establecidas en la norma, cuando quién es el garante de la norma se presta a negociar la misma.<sup>37</sup>

La creación, consolidación, regularización y el cambio de los usos del suelo, son consecuencia de acciones compartidas entre los vendedores, los compradores y las autoridades que como mencionaba el Mtro. Castelán, terminan negociando la ley. Esta situación deja al descubierto que en el caso de Xochimilco, las estrategias de planificación urbana para tratar de frenar la aparición de los AHI, lejos de impedir la modificación de los usos del suelo, pareciera permitirlos, a través de la dinámica de la política local.

---

<sup>36</sup> El Mtro. Castelán, se refiere a las leyes y programas creados para preservar al Suelo de Conservación.

<sup>37</sup> Entrevista realizada el martes 4 de mayo de 2010 en las instalaciones de la Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua. Ubicada en la Comisión de Recursos Naturales (CORENA).

Según el PDDUX (2005:54), el problema radica no en la negociación de la ley (de hecho, jamás aceptan que las autoridades delegacionales realicen dichas acciones), sino en la falta de coordinación institucional, apelando más a la idea de una vasta legislación, que tiende en muchos casos a tornarse difusa y complicada en su ejecución.

La falta de coordinación interinstitucional (en los tres niveles de gobierno), genera duplicidad de funciones y la dispersión de los recursos financieros. Se favorece así la confusión y la complejidad en el cumplimiento de las disposiciones normativas y de fomento establecidas en los diferentes instrumentos creados para tales fines y, en ocasiones, se contribuye a la discrecionalidad en la toma de coordinación institucional, es el crecimiento de las áreas de cultivo y asentamientos irregulares dispersos sobre las áreas de preservación ecológica, en las zonas contiguas a San Francisco Tlalnepantla y Santa Cecilia Tepetlapa. La presión sobre las áreas de valor ecológico se da sin que exista la suficiente comunicación y acuerdo entre las autoridades agrarias y ambientales. A ello, se suman las imprecisiones jurídicas respecto al régimen de propiedad y usos permitidos y prohibidos, los derechos de utilización de los recursos y el control institucional en lo tocante a la valorización y regulación de las actividades productivas en dichas áreas.

A pesar de los diversos tipos de propiedad de la tierra dentro del SC, que en principio no permiten el cambio de uso del suelo, se ha desarrollado una dinámica compleja de regularización de los asentamientos irregulares por parte de las autoridades. Es compleja, en el sentido del doble discurso que se maneja por éstas al interior y al exterior de los asentamientos. Al interior, al solapar y alentar el desdoblamiento de los asentados y la pérdida de más territorio de alto valor ecológico y al exterior, apelando a la aplicación de la norma, al desconocimiento de la existencia de asentamientos creados a partir de promesas de campaña de su propia administración y afirmando, que la regularización de los asentamientos es difícil por encontrarse en SC. Pero la experiencia de algunos asentamientos ha derribado este argumento al ser beneficiados con el uso habitacional. Asimismo, esta dinámica compleja esconde una problemática de abuso por parte de los llamados apadrinados políticos, que tienden a ejercer relaciones de dominación a través de la promoción y regularización de las tierras en SC. Con ello, aseguran la mayoría de las veces, su permanencia y su estatus, tanto en la esfera política como ante otros líderes políticos.

## CAP. II MARCO TEÓRICO DEL CASO DE ESTUDIO

Toda investigación requiere de una base teórica que lo respalde, con la intención de imprimirle validez a los resultados obtenidos en campo. Por ello, el presente apartado desglosa los argumentos teóricos que se retomaron para poder construir la figura del líder de un asentamiento humano irregular.

### 2.1. Dominación

Según Garduño y Silva, para Weber existen dos tipos opuestos de dominación la primera, se desarrolla mediante intereses —con una representación monopólica— y la segunda, que se desenvuelve por medio de la autoridad —lo que se pone en evidencia a través del poder de mando y el deber de obediencia—. La última, resulta la más pertinente para este trabajo, pues abre el debate al plantear que “*se basa en el hecho de recurrir al deber de obediencia con absoluta independencia de toda suerte de motivos e intereses*” (Garduño y Silva, 1998: 340).

La dominación según lo que plantea Weber, “*es un estado de cosas por el cual una voluntad se manifiesta [‘mandato’] del ‘dominador’ o de los ‘dominadores’ influye sobre los actos de otros [del ‘dominado’ o de los ‘dominados’], de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato [‘obediencia’]*” (Garduño y Silva, 1998: 343). Lo que vuelve el mandato del dominador el eje supremo del actuar de los dominados, dicho de otra forma, el actuar de éstos últimos sólo ocurre si la voluntad del primero así lo ordena. Para poder entender lo anterior Max Weber creó *tres tipos puros de dominación*<sup>38</sup> **1) Dominación legal**, que

---

<sup>38</sup> Tipos puros (*ideales*) de esas estructuras que muestran en sí la unidad más consecuente de una adecuación de sentido lo más plena posible; siendo por sí mismo tan poco frecuente quizás en la realidad —en la forma pura absolutamente ideal del tipo— como una reacción física calculada sobre el supuesto de un espacio absolutamente vacío. Ahora bien, la causística sociológica sólo puede construirse a partir de estos tipos puros (ideales). Empero, es de suyo evidente que la sociología emplea también tipos-promedio, del género de los tipos empírico-

sólo se puede desarrollar cuando ésta descansa en ordenaciones estatuidas, lo que resulta más claro en la dominación burocrática, donde no se obedece a la persona en sí, sino al conjunto de reglas y/o leyes que establecen que debe ser obedecida por los demás, **2) Dominación tradicional** donde resalta la obediencia de una persona de forma tradicional, donde la dignidad de ésta es magnificada y seguida de forma fiel. A diferencia de la primera ésta se establece con fundamento en los años y no en las leyes y; **3) Dominación carismática**, que se instituye en la devoción afectiva del mandatario a través de sus dotes sobrenaturales —mejor conocido como carisma— también se puede incluir la virtud oratoria. Habrá que resaltar que la figura extraordinaria del dominador es la que hace que lo magnifiquen sus súbditos. Weber ejemplifica dicha dominación por medio del dominio del profeta, el del héroe y el del gran demagogo (Garduño y Silva, 1998:350-357), lo que hace de este tipo de dominación algo inestable, pues los dominadores no son elegidos por sus conocimientos, sino por su carisma. Al mismo tiempo, manifiesta que no siempre este tipo de dominación puede darse, pues la aparición de esta figura no se da con regularidad. Aunque los tres tipos de dominación resaltan una relación social, la última es la más importante, porque es puramente personal, pues la dominación carismática no continúa si la persona poseedora del carisma desaparece.

## 2.2. Legitimidad

La legitimidad ha de entenderse como parte fundamental de la dominación, pues es la que le da validez a cualquier orden social (Hernández, 2010:17), ante una gran

---

estadísticos; con una construcción que no requiere aquí mayores aclaraciones metodológicas. En caso de duda debe entenderse sin embargo, siempre que se hable de casos “típicos”, que nos referimos al *tipo ideal*, el cual *puede* ser, por su parte, tanto racional como irracional, aunque las más de las veces sea racional (en la teoría económica, siempre) y en todo caso se construya con adecuación de *sentido*. Debe quedar completamente en claro que en el dominio de la sociología sólo se pueden construir “promedios” y “tipos-promedio” con alguna univocidad, cuando se trate de diferencias de grado entre acciones cualitativas semejantes por un sentido. Esto es indudable. En la mayor parte de los casos, sin embargo, la acción de importancia histórica o sociológica está influida por motivos cualitativamente heterogéneos, entre los cuales no puede obtenerse un “promedio” propiamente dicho. Aquellas construcciones típico-ideales de la acción social [...] (Weber, 2008: 17).

parte de los sujetos inmersos en éste. La legitimidad<sup>39</sup> puede darse a través de cualquiera de las características de los tipos de dominación, pues lo importante no es la forma de legitimarse, sino el resultado final, la dominación.

### 2.3. Poder

Aunque Weber hace una aportación sumamente importante en cuanto al poder<sup>40</sup>, para el análisis de la presente tesis se han considerado las aportaciones de Luhmann y Foucault, siendo este último de quien se retoma el concepto de poder, pero desde lo que él mismo llama la relación de saber-poder/poder-saber, a través de la cual se desarrolla una relación de poder.

Según lo que establece Luhmann, el poder sólo se puede entender como un medio de comunicación que es simbólicamente generalizado, pues al ver a éste como complejos seleccionados impide que el poder se considere como algo dependiente de las acciones directas de quien lo posea, sobre todo, cuando éste se ejerce sobre la persona sujeta al poder (Luhmann; 2005 1ª reimp.:19). Desde esta perspectiva, el poder se ve como un código, y al entenderse así, permite que se le asigne un “*no deseo de la persona sujeta al poder a un deseo del portador del poder*”, situación que deja claro que el poseedor del poder puede someter a sus deseos a los que no lo poseen aunque éstos últimos no quieran o aspiren las mismas cosas.

El poder como lo plantea Luhmann (2005:19), debe entenderse como algo indefinido que está distribuido de forma desigual, también entendido desde una dicotomía

---

<sup>39</sup> La legitimidad de una dominación debe considerarse como una probabilidad, la de ser tratada prácticamente como tal y mantenida en una proporción importante. Ni con mucho ocurre que la obediencia a una dominación esté orientada primeramente (ni siquiera siempre) por la creencia en su legitimidad. La adhesión puede fingirse por individuos y grupos enteros por razones de oportunidad, practicarse efectivamente por causa de intereses materiales propios, o aceptarse como algo irremediable en virtud de debilidades individuales y de desvalimiento. Si cual no es decisivo para la clasificación de una dominación (Heintz, 1960: 22).

<sup>40</sup> Significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera sea el fundamento de esa probabilidad. Enfatizar en que puede ser de forma individual o grupal (Von, 2005: 148).



donde se establece aquel poder que se somete a la ley y aquel que simplemente la viola, entonces podemos decir, que el poder se establece desde la legalidad/ilegalidad y a través de este esquema las repercusiones del poder y su uso pueden hacerse sin tomar en cuenta las circunstancias que rodean cualquier situación. El código del poder debe formular la motivación y la credibilidad del portador o poseedor del poder, pues sólo así, aquellos sujetos al mandato del poseedor se subordinarán al mismo sin cuestionamientos.

Para Michel Foucault, el poder opera de una forma total, pues atraviesa todo el conjunto de relaciones sociales a través de estrategias y tácticas específicas, mismas que se basan en los pequeños núcleos donde se ejerce el poder y que se ven reflejadas en actitudes, gestos o prácticas que producen en aquellos que no detentan el poder efectos de subordinación. Aunque un sujeto puede poseer el poder, no es dueño de éste, pues el poder al no ser de nadie y presentarse en todas las relaciones sociales, implica que todos en algún momento somos detentores del poder y lo ejercemos sobre otros (Ceballos, 1994: 35).

Toda forma de poder presupone forzosamente un discurso que lo legitima y que al mismo tiempo produce relaciones de dominación, para ello, el poder se encuentra ligado al saber, pues toda acumulación del saber implica que los sujetos estén inmersos en un campo de lucha y poder (Ceballos, 1994: 61). Entonces, el ejercicio del poder crea continuamente saber y de la misma manera el saber conlleva siempre efectos de poder, por ello, es que no se pueden desligar.

Según Foucault, el poder se ejerce mediante discursos que se convierten en verdades y éstas a su vez se vuelven incuestionables y con ello, puede decirse que el discurso es una forma específica de poder. Esto hace que dicho discurso se interne en las conciencias y en los actos de aquellos sujetos al poder (Ceballos, 1994: 62).

### 2.3.1. Relaciones de Poder

Al concebir al poder como una inmensa *red de “relaciones intangibles”*, siempre entendidas como de *“lucha y dominación”*, podemos entender las *“relaciones de poder”* que plantea Foucault, pues la misma naturaleza transitoria y transversal del poder, hace que en todas las asociaciones sociales exista la posibilidad que éstas se presenten. Las relaciones de poder sólo pueden darse si los individuos deciden someterse a otros –también pueden ser instituciones establecidas- de forma consciente (Ceballos, 1994: 40). Al considerar la naturaleza transversal del poder, las relaciones de poder no tienen un escenario determinado, ya que en cualquier imaginario social pueden desarrollarse, cada sujeto realiza múltiples relaciones de poder y a su vez, es sometido a éstas por otros sujetos.

### 2.4. Liderazgo

Según Vargas (2009:78) existen dos tipos de liderazgo, el primero, que es analizado desde concepciones unidimensionales y el segundo, que habla de las concepciones pluridimensionales.<sup>41</sup> El liderazgo visto como concepciones unidimensionales, destaca un rasgo del liderazgo como parte fundamental. Este rasgo refiere a la habilidad del líder para comportarse no sólo a nivel político-institucional, sino a nivel social. Destacan en este concepto de liderazgo tres ejemplos:

- 1) El Jefe [...] que dirige férreamente una sólida red de apoyo que cubre casi la totalidad de ‘maquinaria’ política y administrativa.
- 2) El Demagogo [...] que impulsa una amplia, heterogénea e inestable coalición sobre la base de llamamientos emocionales y de razonamientos sesgados.
- 3) El Mediador [...] quien cumple la función de refrenar o conciliar a los actores o partes en conflicto y se les asesora para alcanzar decisiones mutuamente satisfactorias, sobre la base de su potencial, habilidad para invocar

---

<sup>41</sup> Para esta tesis, se ha descartado el segundo tipo de liderazgo, pues no ayuda a explicar nuestro caso de estudio.

un apoyo más poderoso de aquel que disponen las partes enfrentadas (Vargas, 2009: 80).

Son los dos últimos los que aportan una forma de análisis más cercana a nuestro caso de estudio. Habrá que resaltar que el mediador, aunque carece tanto de recursos como de predisposición para poder solucionar problemas a nivel macro, si lo puede hacer en el nivel micro, donde no sólo armonizan, sino que resuelven las demandas de esos pequeños núcleos sociales (Vargas, 2009: 85).

El liderazgo según Vargas (2009:106) es una capacidad de influencia en un grupo con la finalidad de alcanzar ciertas metas. Ello refleja que el interés tanto del líder como de los subordinados es el mismo, es decir, la influencia que el líder tiene sobre el grupo de subordinados se consolida de forma legítima por el poder de decisión que éstos últimos le confieren.

Para el análisis de los líderes han surgido diversas teorías que han logrado explicar el actuar de los mismos a través de sus rasgos, su conducta y también con base en las contingencias (Vargas, 2009:106-118). Pero al definir que hay ciertos rasgos en un individuo que lo vuelve un líder, parece afirmar que todos los individuos pueden ser líderes. Lo mismo sucede con la conducta, porque aun teniendo estos rasgos ello no es garantía que se vean como líderes. La tercera teoría es la más allegada al actuar de los líderes, pues enmarca la situación como base fundamental y da la pauta para que el liderazgo se cree y se consolide.

Una de las aportaciones sobre el liderazgo más importantes ha sido la de Max Weber en su Teoría de la Dominación<sup>42</sup> donde plantea como "*honoratiore*" a un líder carismático y honorífico, *el honoratiore* es un individuo que tiene prestigio a partir de su condición económico social, por lo que no tiene la necesidad de trabajar. El *honoratiore* tiene tiempo de tomar la dirección de ciertos asuntos.

---

<sup>42</sup> Véase Sociología de la Dominación en Teoría Sociológica Clásica. Max Weber de Garduño y Silva [Comp.], Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, México, 1998, pp. 346-348.

Por *honorarios* entendemos aquí provisionalmente y de un modo general los que obtienen ingresos sin tener relativamente necesidad de trabajar o los que obtienen ingresos de tal forma que pueden desempeñar las funciones de gobierno al margen de su (eventual) actividad profesional, en tanto que al mismo tiempo – como ha implicado siempre todo ingreso sin trabajo- adoptan en virtud de su posición económica, un modo de vida que les otorga el “prestigio” social de un “honor estamental” y los destina al ejercicio de la dominación. Este dominio de los *honorarios* se produce con especial frecuencia en la formación de corporaciones consultivas que anticipan o eliminan de hecho los acuerdos tomados por los miembros y monopolizan, en virtud de su prestigio, la dirección de los asuntos. Especialmente de este modo se realiza el desarrollo de la dominación por parte de los *honorarios* en el seno de las comunidades locales y, por tanto, en particular dentro de una asociación de vecinos (Garduño y Silva, 1998: 346).

En el caso de los asentamientos irregulares y su contexto situacional de gestión, implica que la dirigencia de los llamados “comités de vigilancia” dentro de un asentamiento sean los medios por los cuales un líder actué, ya que la demanda de servicios y de la regularización de sus propiedades tiende a ser un asunto que los líderes adopten como propios y que al mismo tiempo, utilicen para poder dominar a sus subordinados.

Sobre los líderes de los llamados AHI, recaen atribuciones que los convierten en intermediarios entre los habitantes y las autoridades. Los habitantes delegan en éstos su poder de decisión sobre aquello que puede o no beneficiarles. Con el apoyo que tiene el líder a causa de su prestigio y sobre todo aquel que le es otorgado por los vecinos que dependen de él para tener acceso al cumplimiento de sus demandas, es como él comienza su proceso de gestión. Un hecho importante al interior de los asentamientos irregulares es que los individuos le dan al líder no sólo apoyo, sino una barrera de protección para aquellos que logren descubrir discontinuidad en su discurso o personalidad, lo que evidentemente es una amenaza a su liderazgo, ya que al verse descubierto tendría que crear posibles soluciones y descartar con eso a quien haya o intente deslegitimar su mandato obtenido de forma carismática.

La dominación carismática, en virtud de devoción afectiva a la persona del señor y a sus dotes sobrenaturales (carisma) y, en particular: facultades mágicas, revelaciones o heroísmo, poder intelectual u oratorio. Lo siempre nuevo, lo extracotidiano, lo nunca visto y la entrega emotiva que provocan constituyen aquí

la fuente de la devoción personal. Sus tipos más puros son el dominio del profeta, del héroe guerrero y del gran demagogo. La asociación de dominio es la comunicación en la comunidad o en el séquito. El tipo del que manda es el caudillo personalmente a causa de sus cualidades excepcionales (...). El cuerpo administrativo es escogido según carisma y devoción personal, y no por razón de su calificación profesional [...] (Garduño y Silva, 1998:355).

Las acciones del líder encaminadas a gestionar las demandas de los habitantes de los asentamientos irregulares, han llevado a que el líder conviva y negocie con las autoridades pertinentes las demandas de sus representados. La función, pero ante todo, el prestigio del líder de un AHI, depende en parte de la habilidad de éste para organizar a sus subordinados, pero también de las diversas tácticas de acercamiento con las autoridades a todos los niveles. Legalmente la aparición de asentamientos irregulares o cualquier tipo de asentamientos no está permitida en SC y evidentemente, la dotación de servicios básicos para estos conglomerados tampoco lo está, situación que cambia con las relaciones clientelares entre los líderes y las autoridades. Como afirmó en entrevista el Mtro. Castelán.

Entonces los procedimientos administrativos y penales no ayudan a ser expeditos en la atención hacia este tipo de ilícitos, y finalmente, está el contubernio de las autoridades, el 98% de los asentamientos irregulares están apadrinados o por un diputado o por un asambleísta o por un delegado. Entonces, en buena medida están siendo solapados y directa o indirectamente promovidos por el mismo gobierno.<sup>43</sup>

El líder busca que sus acciones sean “solapadas” directa o indirectamente, como menciona el Mtro. Castelán, por el gobierno en el nivel que corresponda. El discurso que lo ayudará a lograrlo tendrá como bandera el bienestar de la comunidad; discurso que formará una de las cualidades más fuertes que representa su persona y con base en éste obtendrá la simpatía y el apoyo de los habitantes, alcanzando la confianza total de los subordinados, mismos que delegan en su líder su propia responsabilidad, sabiendo que éste se encargará de suministrarles servicios y que conforme pase el tiempo conseguirá que su propiedad sea reconocida en términos legales, dándoles certeza patrimonial. La confianza según Luhmann, “es una relación social con su propio sistema especial de reglas. La confianza se da dentro de un marco de

---

<sup>43</sup> Entrevista realizada el martes 4 de mayo de 2010.

interacción que está influenciado tanto por la personalidad como por el sistema social, y no puede estar asociado exclusivamente con uno y otro (1996: 9).

Evidentemente al tener la confianza de sus “subordinados”, el líder depende siempre de ésta para poder dominarlos de forma legítima, pues los vecinos en este proceso no verán ni tratarán de informarse más allá de lo que les sea dicho por el individuo que se maneja frente a ellos.

La confianza entonces, es la expectativa generalizada de que el otro manejará su libertad, su potencial perturbador para la acción diversa, manteniendo su personalidad –o más bien manteniendo la personalidad que ha mostrado y hecho socialmente visible-. El que se mantiene con lo que ha permitido que se sepa acerca de él, ya sea consciente o inconscientemente, es acreedor de la confianza (Luhmann, 1996: 65-66).

Con la confianza que le han delegado, el líder comienza a construir un discurso que lo ayudará a mantenerse siempre intachable, preocupado y, si fuera necesario, se convertirá en protector, lo que ayudará a mantener el poder sobre los vecinos, mismos que recibirán las sugerencias o elecciones del líder sin cuestionarse a dónde los podrán llevar éstas. Luhmann plantea que, “a través de la capacidad generalizadora de tales medios, se forman las estructuras de la expectativa y las normas de motivación que hacen posible que las selecciones hechas por un individuo sean pertinentes a otros, en el sentido que él está consciente de ellas y también que no las trata como problema abierto, sino que realiza sus propias selecciones como consecuencia de éstas” (1996: 82-83).

El surgimiento de los líderes de los AHI, tienen una causa posible en la evidente falta de acceso al suelo regulado, un mercado de vivienda pocas veces accesible y políticas de vivienda que en su aplicación se vuelven ineficientes, para una demanda superior a los resultados que éstas puedan entregar a su población. Estas situaciones llevan a una parte de los habitantes del DF a invadir, no sólo el SC, sino también aquellas zonas consideradas como ANP o las reconocidas como suelo de

Equipamiento.<sup>44</sup> Estos asentamientos se caracterizan, básicamente, porque el acceso al suelo se produce de manera ilegal, ya sea a través de invasiones o bien de ventas por parte de fraccionadores ilegales, principalmente, de terrenos ejidales y comunales (Schteingart y Salazar, 2005: 107).

Es evidente que los habitantes de los AHI, juegan un papel preponderante en la gestión del líder, aun cuando éste sea quien asiste a las dependencias de gobierno para realizar cualquier tipo de trámite. La importancia de los subordinados va encaminada al respaldo del líder a través de documentos firmados previamente por los primeros, y en ciertas circunstancias, le servirán para ejercer presión al momento de encontrar resistencia en la petición de la dotación de servicios públicos, y lo más importante, la regularización de sus predios, cuestión que en estos casos es lo primero que buscan los habitantes de asentamientos irregulares.

Una parte fundamental de la continuidad del orden es la coerción que el líder ejerce sobre sus súbditos, ésta puede ir desde la forma verbal, hasta la utilización de la violencia física, que no vendrá del líder directamente, sino de aquellos encargados por éste de mantenerlo cubierto; evidentemente, el líder cuenta con el apoyo de sus súbditos y no buscarán contradecir lo que disponga, pero podría suceder que algún individuo que busca acceder al poder, representaría un problema para el líder.

La figura del líder, específicamente de asentamientos irregulares, mantiene matice de poder y violencia. Bourdieu (Vázquez, 2002: 149) afirma, que *la violencia simbólica*<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> La zonificación conocida como **Equipamiento** según el PGOEDF (2000) refiere a: Edificaciones y espacios predominantes de uso público en las que se proporcionan a la población servicios de bienestar social y de apoyo a las actividades económicas. Las instalaciones agroindustriales, laboratorios, zoológicos, parques, centrales hortofrutícolas. Bodegas, vertederos, plantas de tratamiento de agua y residuos sólidos.

<sup>45</sup> La violencia simbólica es esa forma particular de coacción que no puede ejercerse más que con la complicidad activa – lo que no significa consciente y voluntaria- de los que sufren y que no están determinados sino en la medida en que se privan de la posibilidad de una libertad fundada en la toma de conciencia. Esta coacción tácticamente consentida se ejerce necesariamente siempre que las estructuras objetivas se encuentran con las estructuras mentales que están ajustadas a ellas. Sobre la base de la complicidad originaria entre las estructuras cognitivas y las estructuras objetivas de las que las primeras son el producto es como se instaura la sumisión absoluta e inmediata que es la propia de la experiencia dóxica del mundo natal, mundo sin sorpresas donde todo puede ser percibido como yendo de suyo porque las tendencias inmanentes del orden establecido viven

no se ejerce nunca sin alguna forma de complicidad (arrebatada) de quienes la sufren, quizás no de forma consciente. Finalmente, la violencia simbólica es llevada a cabo por el líder, y es permitida por los colonos, incluso sobre su propia persona, todo esto con el fin de mantener el poder.

Una de las cualidades fundamentales que debe tener un líder es lo que coloquialmente se conoce como “voz de convocatoria”. Esto desde la academia no es otra cosa que la dominación carismática de Max Weber y el honor característico en este líder es aquel que sólo se despliega en el tipo ideal de “los honoratarios”, pues están más encaminados a las organizaciones vecinales y por ende, a llevar a cabo el ejercicio del poder.

La forma en que el líder ejerce las relaciones de poder es a través de su conocimiento en cuanto al manejo de personas y al respaldo que obtiene en algunos casos por parte de las autoridades. Como lo plantea Foucault (Ceballos, 1994: 35), el micropoder se da a través de las relaciones sociales, mismas que a su vez producen efectos de dominación, por medio de cierto tipo de estrategias y tácticas específicas. Más tarde, éstas el dominado las recibe como actitudes y gestos del detentor del poder, lo que lleva a una obediencia inmediata e incuestionable, ya que se erige socialmente como verdad, impidiendo que los individuos sujetos al poder hagan conciencia de su situación. El costo humano y sus necesidades, no es una consigna importante.

---

continuamente a anticiparse a las expectativas espontáneamente dispuestas a anticiparlas [...] Esta antítesis no consiste en oponer una especie de violencia psíquica o espiritual a una violencia material, que actuaría sobre el organismo. Frente a este dualismo ingenuo, Bourdieu insiste- y esto lo desarrollará en escritos posteriores- en que la violencia simbólica también tiene como blanco al cuerpo. Se trata de una forma de violencia porque consiste en una imposición, es decir, en un acto por sí mismo arbitrario, cuyo contenido consiste en un “arbitrario” cultural en un modo histórico y socialmente particular de ser y de estar en mundo (Vázquez, 2002: 149-150).



#### 2.4.1. Antecedentes teóricos-conceptuales para la construcción del **Líder Irregular-honoratiore**

A lo largo de la historia las personas han depositado en otros sus responsabilidades como ciudadanos, entonces, de esa manera pareciera que las consecuencias le pertenecen a aquel a quien le han conferido sus intereses. Para poder entender estas acciones, la historia política ha resaltado dos tipos de liderazgo que vienen a ser piedra angular para esta investigación, pues sus métodos de acción o prácticas de ejecución de su poder son imprescindibles para la construcción del liderazgo en La Herradura de Huitepec.

**El primer tipo de liderazgo corresponde a los Caciques o Kulaki.** Según Guerra (2002: 253-254), un cacique es un líder de la política local y regional, que respalda su poder de mando a través de un grupo de parientes. Se legitima incluso con la práctica de la violencia. Sin embargo —como nos menciona Guerra— son un puente entre los campesinos y “los del otro extremo”, la ley, la política y el gobierno. Este tipo de liderazgo se hereda, de modo que quien ocupe el lugar del antiguo cacique, será un integrante de su familia. Entonces puede entenderse que el liderazgo político de este tipo emane de una forma arbitraria, que es solapada por un grupo de individuos que son a la vez subordinados del líder.

[...] basa su poder en los siguientes factores: formación de milicias armadas (llamadas ‘defensas sociales’), mediante las cuales siembra el terror entre los ejidatarios; control de comités ejidales mediante pequeños grupos con los que manipula las asambleas campesinas y se autoperpetúa en el poder; alianza con el Estado por sus lazos con múltiples funcionarios y agencias burocráticas que tienen injerencia en el campo (ingenieros agrarios, delegados del Banco Ejidal y del Departamento Agrario, comités estatales del partido oficial), así como apoyo del gobernador y el ejército. Todo lo cual convierte a los Kulakis en ‘señores de horca y cuchillo, cuyos límites a su poder son divisiones entre ellos o con facciones rivales y el ‘choque con las fuerzas federales que aunque en muchos casos respaldan y apoyan al jefe de la zona ejidal, siempre vivieron con celo la existencia de estas milicias (las defensas sociales)’ [Guerra, 2002: 253-254].

Este tipo de líderes son fuertes incluso frente a los políticos locales, pues los métodos de la ejecución de su poder anulan las acciones que los políticos hagan<sup>46</sup> en su contra y magnifica aquellas que vayan dirigidas a resaltar sus resultados como líderes. Nadie se mete con un líder caciquil, pues le protegen altos políticos del gobierno. El apoyo del Estado y el recurrente uso de la violencia hacen de los caciques o *kulakis* una figura incuestionable.

En caso de existir algún tipo de desacuerdo con el cacique, su grupo de seguidores más cercanos y hostiles se encargarán de expulsar a quien intenta deslegitimar a su líder. De este modo el cacique dirige un mensaje hacia sus enemigos y hacia sus seguidores.

**El segundo tipo de liderazgo se refiere a los llamados intermediarios formales.**

A diferencia de los caciques y/o *kulakis*, los intermediarios formales tienden a apoyarse tanto en los canales formales como informales para resolver problemas de la comunidad, aunque también se enriquecen de ésta, procuran la mayoría de las veces solucionar algunas de las necesidades de la misma. Al hablar de un intermediario formal hablamos de un tipo de líder local que cuenta con el respaldo de un grupo de seguidores, que a diferencia del *kulaki*, su grupo de confianza no sólo pueden ser sus familiares, sino también amistades. Su poder radica en sus relaciones informales con figuras que son importantes dentro de su localidad, sin duda alguna, este líder es para sí mismo como para su comunidad la figura que media por ellos ante el gobierno. Es como lo describiría Guerra (2002:257), un personaje híbrido, pues aunque tiene coincidencias con el actuar del cacique, el intermediario formal es mucho más hábil en lo correspondiente a los códigos de asociación en su comunidad, situación que lo pone en ventaja al momento de ejecutar su poder.

Raymond Buve plantea que un cacique se caracteriza por tener un papel de intermediario en lo correspondiente a los recursos internos y externos, algo que

---

<sup>46</sup> Situación que puede encontrarse también en otros tipos de líderes, como los dictadores, para esta investigación dichos líderes no interesan.

permite la ampliación del dominio de los cacicazgos, donde sobresalían, evidentemente, aquellos con una figura piramidal. Al mismo tiempo aprecia al cacique como un engranaje, como una pieza fundamental entre el gobierno y los gobernados (2003:26).

A partir de las teorías analizadas sobre liderazgo, planteo para este trabajo el siguiente concepto:

**Pensar en un *Líder Irregular-Honoratiore*** es pensar en un individuo que dirige de forma honorable a un grupo de personas al mismo tiempo en que se desenvuelve sin preocupaciones económicas. Su *status*<sup>47</sup> social le permite obtener el conocimiento que después empleará para satisfacer las necesidades que le han conferido. Mostrará interés en todos y cada uno de sus súbditos, amará y guiará a los más jóvenes y ensalzará a los más viejos por ser una fuente de conocimiento. La figura de este líder será intachable, carismática, congruente e incorruptible. Actuará siempre desinteresadamente anteponiendo los intereses de sus súbditos a su bien propio y de aquellos más cercanos a él.

Son cualidades de este líder la capacidad de generar consenso, cohesión en su grupo, capacidad de mediación, ser un proveedor de beneficios para quienes lo siguen, y por último, gestionar de forma rápida las necesidades de sus súbditos. En torno a él se crearán relaciones de dependencia, con lo que ejercerá relaciones de poder que le ayudarán a controlarlos, evitando que se le pueda deponer del cargo.

---

<sup>47</sup> La situación del *status* es siempre subjetiva, puesto que el *status* de una persona o grupo se refiere a las valoraciones de prestigio social o estima que le incardina en un estrato de la estructura social. Cada grupo de *status* viene así constituido por las personas que, como los profesionales, los empleados o trabajadores de cuello blanco (*White collars*), comparten una misma valoración social y poseen una similar situación en la jerarquía de *status*. Los grupos de *status* manifiestan su distinción mediante *estilos o modos de vida* particulares, estableciendo límites o restricciones (*clausura social*) a que otras personas interaccionen con ellos (Guerrero, 2003: 84)

## **CAP. III. LIDERAZGO, CONSOLIDACIÓN URBANA E IMPACTO AMBIENTAL EN LA HERRADURA DE HUITEPEC, XOCHIMILCO, 1995-2008**

### 3.1. Nacimiento del asentamiento La Herradura de Huitepec

Santa Cecilia Tepetlapa es uno de los 14 Pueblos Originarios de la delegación Xochimilco. Colinda al norte con el poblado de San Lorenzo Atemoaya; al Noroeste con San Andrés Ahuayucán; al Este con Santa María Nativitas; al Sureste con San Bartolomé Xicomulco (poblado de la Delegación Milpa Alta). Cuenta con aproximadamente 2,159 habitantes (PDDUX, 2005:46) y está catalogada como una de las comunidades más vulnerables para la urbanización, por contar con una extensión territorial de montaña y barrancas, ya que por las condiciones de los terrenos se pueden vender a un precio muy bajo. La superficie del poblado es de 82.65 has (PDDUX, 2005:46).

Todavía mantiene un modelo de propiedad social de la tierra dividido de forma evidente en núcleo comunal y ejidal. Habrá que destacar que hay más representatividad del sector comunal, principalmente, porque las familias se han dedicado a actividades de preservación de las áreas ecológicas, mientras que las familias de los núcleos ejidales han perdido sus tierras por realizar la venta de éstas a terceros. Y por lo tanto, la fuerza representativa en la comunidad y ante las autoridades locales y federales la mantienen los comuneros. Las representaciones<sup>48</sup> de ambos núcleos están establecidas de la siguiente forma: Los comuneros del poblado están representados por su presidente comunal el M.V.Z. Horacio Reza

---

<sup>48</sup> Éstas se realizan en una asamblea, donde los participantes a ocupar dicho puesto honorífico, son votados por el resto de la comunidad. El tiempo varía en función de su eficiencia. Aunque el tiempo se establece en tres años.

Soriano<sup>49</sup> y el representante de los ejidatarios que quedan en el poblado: es el c. Elías Becerril Amaya.

El Pueblo de Santa Cecilia Tepetlapa está conformado originalmente por las familias Reza, Becerril, Chícharo, Amaya, Acosta, Soriano, Ocaña y Arenas. De la unión entre familias se conforma el resto del pueblo, con el paso del tiempo éstas vendieron algunas de sus propiedades, lo que trajo como consecuencia la llegada de los primeros avecindados. Los fundadores del pueblo de Santa Cecilia Tepetlapa, llevaban a cabo la mayoría de sus actividades en el centro de éste y sólo ocupaban sus demás predios para el pastoreo y la agricultura de temporal. Por ello, la venta de algunas propiedades resultó ser una buena opción, sobre todo, cuando éstas ya no estaban en posesión de las personas más grandes. Según lo que comentaron algunos *nativos del pueblo*<sup>50</sup> de donde rescato el siguiente testimonio anónimo:

Ahora últimamente (sic) ha venido mucha gente a comprar y a vivir, porque las familias del pueblo han vendido, por eso luego hay veces que nuestra tradición, de antes, ya no se hace, eso de no vender, porque venían los hijos y luego los nietos y se les podía dejar su pedazo a cada quien. Y ahora no, ahora hasta los nietos venden. Ahí está mi sobrino. ¿No? Vendió, por qué, porque no le gusta trabajar en el campo, le gusta lo fácil, el dinero y pues eso no debe de ser, porque ya se va poblando más el pueblo, al rato ya no vamos a caber, si ahorita ya no cabemos, al rato cómo va a ser. Pero hay familias a las que eso no les importa, esos venden por tener un carro, por tener un gusto, hay otras familias que venden, pero para hacer fiesta, yo no, yo si tengo hago fiesta sino, no.<sup>51</sup>

En cuanto a nuestro caso de estudio, el Asentamiento La Herradura de Huitepec [como puede verse en el **Mapa 6**], era originalmente conocida como *Paraje Huitepec*, “**Paraje**” por la distancia que había entre ésta y el centro del pueblo y “**Huitepec**”, que proviene de Huitztli= espinas y Tépeltque = cerros (INFDM, 2009:1). Con el paso del tiempo y la llegada de los avecindados del asentamiento el nombre se deformó hasta conocerse como La Herradura (por la forma natural de la zona) de Huitepec. Antes del año de 1980 el paraje estaba dividido en tres partes, mismas que fueron vendidas a personas ajenas al pueblo. Aunque eran propiedad de la Familia Becerril

---

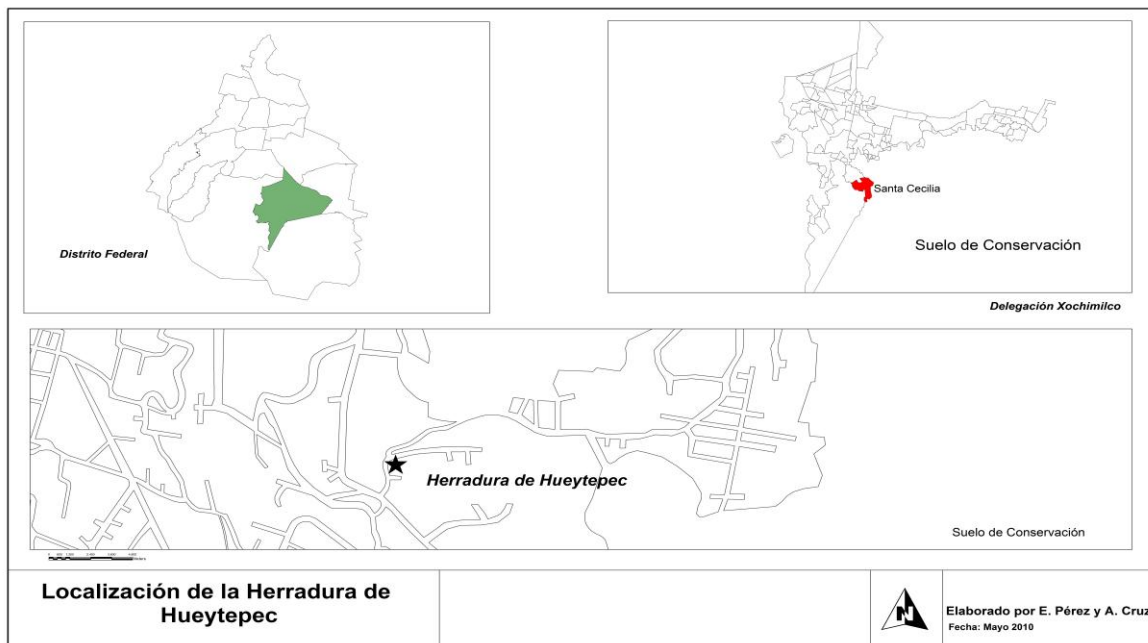
<sup>49</sup> Es la segunda vez que la comunidad lo vota para presidente comunal.

<sup>50</sup> Sobre todo la población de la tercera edad.

<sup>51</sup> Entrevista realizada el 15 de noviembre de 2009 en la Coordinación del Pueblo de Santa Cecilia Tepetlapa.

no se vendieron de la misma forma, como afirma en la entrevista el Sr. Becerril Amaya, “mi cuñada [*esposa de Jesús Becerril*] vendió a esa Señora Lucha y esa señora ya le vendió a ellos [*los habitantes de Huitepec*]. Roberto no, porque él lo vendió por lote (...). La parte de acá es mía [*hace referencia a donde estaba parado, mientras señalaba con su dedo el contorno del terreno*]”.<sup>52</sup>

*Mapa 6. Localización del Asentamiento Huitepec*



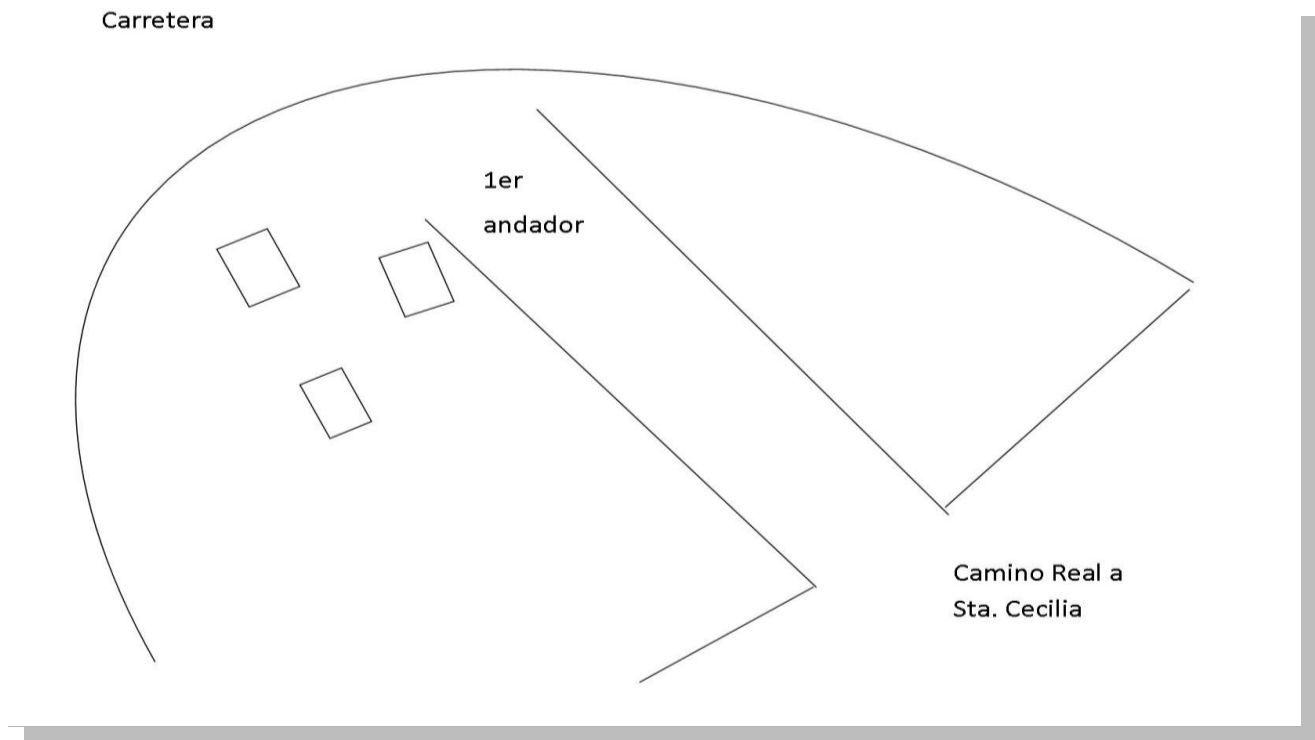
Fuente: Mapa elaborado por el Dr. Enrique Pérez y Alicia Cruz para el capítulo “*Mercado de Vivienda en la Periferia de la Ciudad de México, Asentamientos Irregulares y Consolidación Urbana. El papel de los Líderes*”, incluido en el libro *Impacto de la vivienda en el desarrollo urbano, una mirada a la política habitacional en México, Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano*.

Las propiedades que fueron vendidas desde 1981 hasta 1996 (Véase el **dibujo 1**) conforman lo que hoy se conoce como La Herradura de Huitepec. El asentamiento está conformado por 65 familias de las cuales, cuatro cuentan con casa de lámina de cartón; dos de éstas con barda de tabique, pero sin columnas de cemento, y 10 son

<sup>52</sup> Entrevista realizada el 20 de mayo de 2010 en la casa del Sr. Elías Becerril, quien es nativo del Pueblo de Santa Cecilia Tepetlapa y representante de los campesinos del mismo pueblo.

lotes baldíos<sup>53</sup>, lo que indica la diversidad económica, pero también los periodos de tiempo en que los habitantes llegan al lugar (como puede verse en las **tablas 7 y 8** del anexo). El asentamiento cuenta con una superficie de 2.1 has (PDDUX, 2005:79), donde habitan en total 149 personas según lo obtenido en campo.

*Dibujo 1. Asentamiento La Herradura de Huitepec año de 1983*



**Fuente:** Elaborado por Alicia Cruz con base en la información recopilada en campo a través de los habitantes de Huitepec.

El “Paraje Huitepec” no contaba con alumbrado público, agua potable, pavimento y tampoco con drenaje, pues era utilizado antes de su lotificación para actividades agrícolas, por ello, las condiciones en que se encontraban los primeros habitantes eran insalubres e inseguras. Los primeros servicios en adquirirse fueron la electricidad, pues la tomaban<sup>54</sup> ilícitamente de un transformador cercano. De las primeras gestiones de estos habitantes se consiguió que se les abasteciera de agua

<sup>53</sup> Pero cuentan con lo necesario para conectarse a los servicios de electricidad, agua, y drenaje.

<sup>54</sup> Aunque las personas del asentamiento siempre decían “jalábamos la luz”.

potable (al menos dos veces a la semana), aunque el tiempo para captarla era sólo de tres horas. Con la llegada paulatina de los demás vecindados, la red de agua potable resultó ser insuficiente, aunque se logró abrir una brecha para salir a la Carretera Nueva a Santa Cecilia, era aún difícil mejorar sus condiciones de higiene.

Las dificultades con algunos habitantes del centro de Sta. Cecilia en 1990 (véase el **dibujo 2**), puso en riesgo la permanencia de los primeros habitantes, pues se les había denunciado ante la CORENA<sup>55</sup> para que demoliera las casas y sacara a las familias. Este enfrentamiento se detuvo cuando los vecindados apoyados por algunas autoridades delegacionales asistieron a la Cámara de Diputados y a la Asamblea Legislativa, donde se firmó un *Convenio de Crecimiento Cero* (ccc), en el cual se establecía la permanencia de las familias y a cambio se les pidió que no creciera más el asentamiento.

Para 1995, el asentamiento ya había crecido a la mitad de la superficie actual (véase el **dibujo 3**), con lo que el ccc se había violado. Para 1997, las mismas personas que en un periodo anterior intentaron sacar a los habitantes de Huitepec ayudaron a éstos con la negociación de la pavimentación de sus calles, mismas que se abrieron en junio del mismo año para la introducción del drenaje y el agua potable. Con estos cambios vino la unión del asentamiento y el cobijo de los nuevos habitantes. Las condiciones de vida mejoraron visiblemente. Entre más se unía el asentamiento, más distante se encontraban de la regularización de sus predios, pues se negaban a que sólo se regularizara una parte del polígono.

Las edificaciones con el paso de los años fueron mejorando (como puede apreciarse en **la tabla 6**), y a raíz de la introducción de los servicios se podría ver la consolidación urbana<sup>56</sup> del asentamiento (como puede apreciarse en las **fotos 1, 2 y 3** en el anexo). Hasta el año 2000, el crecimiento del asentamiento se volvió más evidente en la parte baja (véase la **foto 3** en el anexo), y en las laderas cercanas al

---

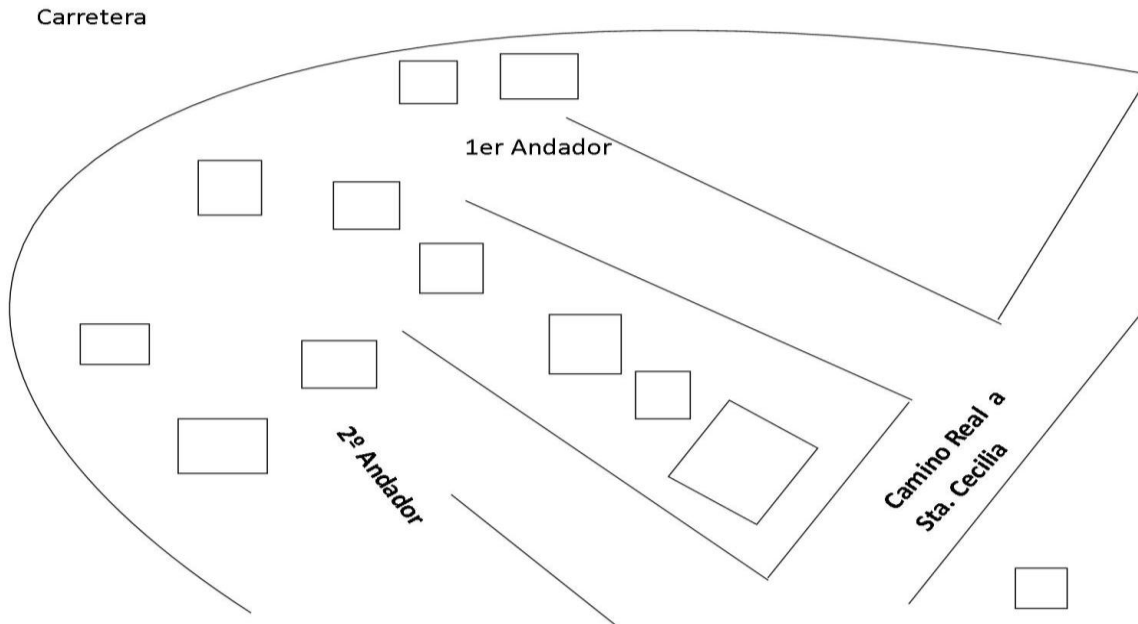
<sup>55</sup> Antes COCODER y las atribuciones que tenían en aquel entonces eran erradicar a los asentamientos.

<sup>56</sup> Aunque se hayan consolidado, no significaba que tienen una certeza jurídica de sus propiedades.



segundo andador, la mayoría de las viviendas eran provisionales y por consiguiente, estaban proclives a cualquier tipo de riesgo.

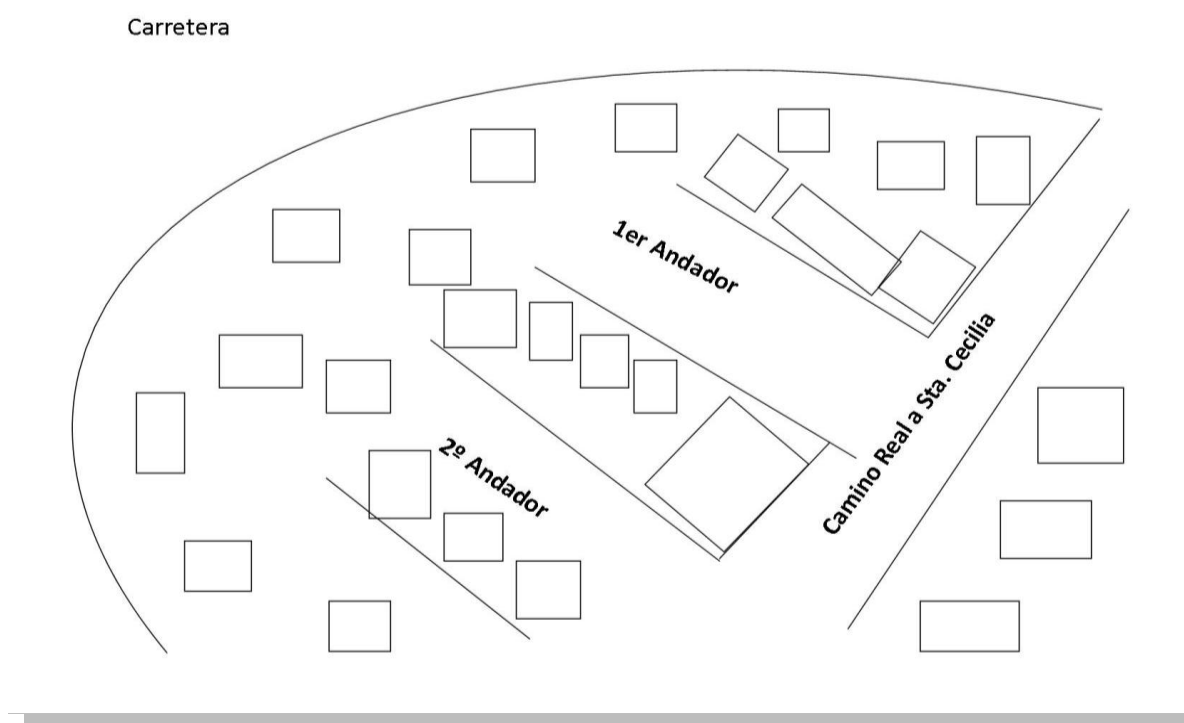
*Dibujo 2. Asentamiento La Herradura de Huitepec año de 1990*



**Fuente:** Elaborado por Alicia Cruz con base en la información recopilada en campo a través de los habitantes de Huitepec.

Como ya se había mencionado con antelación, después de algunas confrontaciones con los habitantes del centro de Sta. Cecilia la aceptación llegó por medio de la inclusión del asentamiento en las fiestas patronales y en el préstamo de la Virgen del pueblo (como se puede apreciar en la **foto 4** en el anexo), para que se quedara en alguna de las viviendas, lo que era una muestra de apoyo y reconocimiento por ambas partes. Esta relación continúa y se les ha otorgado el permiso de, en su momento, enterrar a sus muertos en el panteón del pueblo.

### *Dibujo 3. Asentamiento La Herradura de Huitepec año 2008*



**Fuente:** Elaborado por Alicia Cruz con base en la información recopilada en campo a través de los habitantes de Huitepec.

#### 3.2. Consolidación del liderazgo en La Herradura de Huitepec

Desde 1984, pero de forma no tan evidente, la Sra. María Eugenia Cansino (por el papel que desempeñaba como gestora), se podría considerar como la primera líder del asentamiento. Sus acciones, fueron parte fundamental para la aceptación del pueblo y también sirvió para que se les diera agua y electricidad a los primeros habitantes. Después de ella, se proclamó como líder con el apoyo del PRI y el respaldo de los vecinos. El Sr. Rodolfo<sup>57</sup>, con quien se consiguió el CCC y que la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER), no demoliera las casas que ya estaban establecidas, como menciona Blanca Lorenzo en entrevista:

<sup>57</sup> Sólo se menciona su nombre, porque no aceptó que se publicara su apellido.

Por la zona, porque según era una zona ecológica y fue luchar mucho tiempo, fueron como diez años de luchar, porque no nos sacaran y eran ya demoliciones y cosas así, que uno dice “todo el esfuerzo”[...] No hubo demoliciones, porque afortunadamente nos apoyamos en los vecinos, no éramos muchos, éramos como 10 ó 15, hicimos un convenio, porque según nos dicen que estamos en una zona peligrosa, porque tenemos la carretera arriba, se hizo un convenio de que si llegaba a pasar algo, pues la delegación no se hacía cargo de ello, porque si no nos sacan de aquí, y pues no, porque a nosotros nos costó, nosotros compramos aquí, no somos paracaidistas. Entonces hicimos el convenio de que no pueden sacarnos, porque *somos compradores no paracaidistas*.<sup>58</sup>

Después de ese convenio, el asentamiento parecía estático, ya más seguro de su permanencia, aunque sin los servicios de manera adecuada, que como ya se había mencionado antes, éstos se consiguen a partir de 1997. Es precisamente en este contexto en que aparece la tercera líder, y ya con el apoyo del entrante PRD, consigue la negociación de los servicios más importantes para los habitantes del asentamiento (agua potable y drenaje). El surgimiento de Dolores Suriano como líder se da más de facto que como parte de un consenso vecinal, a diferencia del anterior líder, Suriano no contaba con la aprobación de todo el asentamiento, pero se mantenía debido al apoyo de la mayoría.

Con la introducción de los servicios se consolidó su liderazgo y también comenzaron los trabajos de mantenimiento de todo el asentamiento, en algo denominado como “faenas”. Con este tipo de trabajos —según lo que los habitantes comentaron en entrevista— Suriano se mantenía pendiente de las necesidades de los vecinos y buscaba la manera de satisfacerlas. Con las faenas se construyó lo que ahora es el único centro comunitario del asentamiento, que en principio intentaba ser un “área verde”<sup>59</sup> para el esparcimiento de los habitantes, aunque también buscaba cumplir una de las condiciones para ser considerados para el cambio de uso del suelo. Las faenas tuvieron una doble misión, pues se mantenía en buen estado al asentamiento, pero también se formaban lazos de identidad y solidaridad entre los habitantes y su líder, que organizaba reuniones vecinales (como puede apreciarse en la **foto 5** del anexo).

---

<sup>58</sup> Entrevista realizada el 3 de enero de 2009 en la casa de la Familia García.

<sup>59</sup> El área verde se comenzó a construir con el fin de que se les facilitara la regularización y con ello, la escrituración de sus propiedades.

Huitepec, fue de los asentamientos irregulares que se consideraron para los estudios de regularización por parte de la Comisión de regulación Especial Xochimilco. El primer intento de la líder Suriano, parecía no haber dado resultados ante los habitantes del asentamiento, pero no por ella, sino por falta del apoyo de las autoridades. Esta situación comenzó a darle credibilidad y ayudó a formar a su alrededor una barrera de protección, que en mucho, fue parte fundamental para su permanencia.

Con el respaldo de los habitantes en todos los movimientos que hacía, la líder comenzó a mover capital social de su asentamiento, pero también de otros cercanos, con lo que se consolidó completamente, lo que llevó a la adquisición de becas del gobierno para sus habitantes, trabajos temporales en la CORENA para las brigadas que se conformaban con sus vecinos, adquisición de material para continuar con la construcción del área verde, así como la adquisición de árboles para la reforestación del cerro que se localiza a un costado del asentamiento. Los resultados se vieron reflejados en la aceptación de todas las decisiones que ella tomara a nombre de los vecinos. Quizás esta aprobación fue la que hizo que, incluso, en diferentes ocasiones, los vecinos le dieran dinero en montos distintos (cuando ella lo pedía), para gestión de pagos por el consumo de electricidad. Como menciona Blanca Lorenzo en entrevista, *“La señora es quien gestionaba todas las acciones para los servicios. Se venían planteamientos graves, porque si no pagabas no tenías luz o agua. A veces eran \$20.00, luego \$50.00 y ya no se sacan sólo \$1000.00, sino hasta \$30,000 entre todos para pagar a los de la luz”*.<sup>60</sup>

Con el tiempo, estas situaciones se fueron tornando molestas para algunos habitantes a quienes la líder llamaba “morosos”, quizá era una forma de evitar que los demás comenzaran a reaccionar de la misma manera, pues ponían en duda su legitimidad y sus buenas acciones ante el resto del asentamiento y los alrededores. Era sólo el principio de la desacreditación de la líder y de su círculo de apoyo, pero también de su apadrinamiento con el PRD y el delegado.

---

<sup>60</sup> En ese momento todavía estaba Luz y Fuerza del Centro.

Estos dos últimos puntos son fundamentales: el primero, por tratarse de personas sumamente cercanas a ella (su familia encabezaba la lista) y una persona fundamental para la legitimidad de su liderazgo ante el asentamiento, pero sobre todo, ante el poblado de Sta. Cecilia, fue la Sra. María —la primera persona en llegar a habitar el asentamiento—. Ésta, representó el mejor medio de conseguir capital social para su partido, pues la confianza que depositaban en ella, servía para respaldar a Suriano como líder. Por el lado del PRD se encontraban diputados locales a quien ella había ayudado a obtener dicho cargo, y también se podía contar al Delegado y su personal de confianza, pues Suriano había realizado mucho trabajo en campo para poder ayudar a que éstos pudieran obtener la Delegación de Xochimilco.

### 3.2.1. Las pugnas por el Poder en La Herradura de Huitepec

A partir de la inconformidad de algunos habitantes de Huitepec ante las acciones de la líder (en cuanto a los gastos por fallas eléctricas), empezó a crearse una atmósfera de incertidumbre y los habitantes del asentamiento, se dividieron en grupos. Por un lado el grupo de apoyo de la líder, por otro, el de quienes ya no confiaban en ella, pero no sabían cómo echar abajo su liderazgo y por otro, aquellos que estaban estáticos y en espera de ser dirigidos por alguien, ya fuera su líder u otra persona. La problemática más recurrente desde la creación del asentamiento fue la electricidad, y precisamente por ésta, fue que se fracturó el liderazgo de Dolores Suriano y se dividió el asentamiento en dos bloques, unos que apoyaban a Suriano, y otros, que según el discurso manejado por ella, “estaban en su contra de forma malagradecida”.

Después de 13 años de dirigir a Huitepec, en mayo de 2008 mientras se instalaba el cableado eléctrico, Dolores Suriano rompió de forma evidente la regla que antes ella misma había establecido “no colgarse directamente a los cables del transformador”. Esto molestó a los vecinos que comenzaron a gritarle y a correrla del lugar, lo que trajo como consecuencia, que esa misma noche Dolores Suriano “reventara el transformador de forma definitiva” y todos, incluyéndola a ella, se quedaron sin electricidad. La ruptura con Suriano mantuvo durante tres meses a los habitantes del

asentamiento y a la líder en un ambiente hostil que se agravaba con la falta de electricidad durante ese periodo. Las autoridades delegacionales se vieron rebasadas por el conflicto e incluso por las acciones de la líder, que comenzó a amedrentar a los vecinos que estaban en su contra, incluso, hubo conatos de violación y asaltos dentro de un asentamiento que después de la introducción de la electricidad se caracterizó por ser el más seguro de la zona.

Dentro de este conflicto se vieron involucradas instituciones como la Comisión de Derechos Humanos (CDH), áreas delegacionales como: Regularización de la Tierra, Obras e incluso el Delegado Uriel González Monzón. También se involucró a diputados locales como Nancy Cárdenas. En el momento más fuerte del conflicto la Señora Rosario Ibarra ayudó a que las autoridades delegacionales pusieran fin a lo que sucedía en Huitepec, no importando el destino de la líder. Sin el respaldo de las autoridades más importantes de la delegación [por una nota en el periódico *La Jornada* donde se evidenciaban los malos manejos de la líder y algunas autoridades de Xochimilco (como puede verse en la **Foto 6** del anexo)] y de otras instancias. Dolores Suriano perdió el poder y la representatividad sobre el asentamiento, aunque ya los vecinos habían nombrado a Irene Montoya como su líder, Suriano buscaba cualquier oportunidad para detener las gestiones de la nueva líder, pero sin obtener resultados satisfactorios.

Ante la presión de los habitantes, las autoridades delegacionales le dieron el reconocimiento oficial a Irene Montoya para que se le facilitaran las gestiones de cualquier cosa que necesitara su asentamiento. Con este reconocimiento, el Comité de Vigilancia presidido por Irene Montoya, logró la adquisición de un transformador para los habitantes que la estaban apoyando y el transformador que se había “quemado” se le dejó (después de pagar la reparación del mismo), a Dolores Suriano y a sus seguidores. Como comenta un vecino de forma anónima en entrevista:

Se gestiona después, pues sí como en todos, hay un desboque total en la colonia, donde “no es que tú sí, tú no”, pero afortunadamente llega alguien más, nuestra líder [*refiriéndose a Irene Montoya*]. Afortunadamente la colonia ahora sí

está más tranquila, ya nadie se pelea, ahorita a raíz de que se hizo una gestión a pedir un transformador para la colonia, pues hemos estado mejor, ya no hay problema. Al final, ella [*refiriéndose a Dolores Suriano*], se quedó con el quemado.<sup>61</sup>

Con la obtención del transformador, se comenzaron los primeros trámites para ser considerados para un nuevo Estudio Específico, que lograra para los habitantes del asentamiento la regularización de los predios. Esta vez, según las autoridades delegacionales, se veían más oportunidades de lograrlo, pues desde el año 2000 el asentamiento ya estaba considerado para estos estudios y salvo algunas recomendaciones, tenían muchas posibilidades de obtener el cambio de uso del suelo.

Considerando la posibilidad de una regularización, la nueva líder y su Comité de Vigilancia, plantean como proyecto, medidas de mitigación del Impacto Ambiental que ocasionó su asentamiento. Buscan —según el discurso que manejan—, el apoyo de las autoridades para conocer mejores formas de habitar de un modo amigable con el medio ambiente, como menciona en entrevista la líder Irene Montoya:

Esa vez que vinieron de SEDUVI<sup>62</sup> y CORENA a decirnos que estábamos en alto riesgo, yo les comenté, que debería de haber una forma ya que estamos aquí viviendo, ya que tenemos nuestras casas, ya que nos vendieron los terrenos y en la delegación permitieron que esto se urbanizara y se hicieran las casas, debe de haber una forma de decir “de esta parte del cerro se puede hacer tal cosa o esto para que estas familias ya no tengan el riesgo que tienen aquí” y “de este lado, se pueden poner barras de contención y del otro lado podemos poner adoquines para que se filtre el agua”. Yo decía, ustedes que conocen, deben de tener propuestas para eso. Así como las tienen allá en Chapultepec, donde se robó la hermana de López Portillo no sé cuántos metros del Bosque de Chapultepec y tuvieron chance de decirle “sabes qué, aquí puedes hacer esto y esto”. O cómo viven allá en la tal Colina del Perro [en la Delegación *Cuajimalpa*], que están en una cañada residencias súper lujosas y están a todo dar, porque ahí les han de haber dicho “sabes que, de aquí para acá puedes hacer tal cosa”, no? Pues yo les proponía “oigan aquí también podemos hacer lo mismo, aquí no es zona residencial, pero sí podemos hacer lo que hicieron en el Bosque de Chapultepec

---

<sup>61</sup> Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2008.

<sup>62</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

o en el mismo Perisur, entonces digo, por qué aquí no, si estamos dispuestos a no fastidiar a la naturaleza.<sup>63</sup>

La propuesta del Comité y su líder sigue en el aire, pues aunque se comenzó el estudio no se le dio seguimiento, y tampoco se ha vuelto a tener contacto con alguno de los responsables, en este caso, la **Comisión de Regulación Especial de Xochimilco** (CREX), integrada por la **Delegación Xochimilco** quien preside la Comisión, la **Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda** (SEDUVI) y la **Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua** de la Secretaría del Medio Ambiente (DOETMAA-SMA), que fungen como vocal con voz y voto (esta última tiene la tarea de llevar a cabo el inventario de los asentamientos irregulares).

### 3.1 . Análisis de los liderazgos en La Herradura de Huitepec

A lo largo de la investigación fue posible evidenciar la postura de los asentados, tanto de aquellos que apoyan a la nueva líder como la de los que siguen reforzando la imagen de la líder Suriano. Incluso, la fracción que aún se mantiene en espera de ser dirigida o no. Parece que los individuos de este asentamiento se manejan a partir de sus intereses, y que mientras éstos coincidan se mantienen unidos y de una forma armónica, lo que se demostró durante los cuatro liderazgos<sup>64</sup>, mismos que se describen a continuación.

**El liderazgo de María Eugenia Cansino (1983-1989):** A diferencia de los otros tres liderazgos, el de Cansino, no tenía el respaldo de un partido político, quizás por eso fue casi imperceptible, incluso, los mismos habitantes no la consideran como una líder, más bien, alguien que tenía la facilidad de acercarse a los habitantes del Pueblo de Sta. Cecilia y conseguir que se les diera electricidad y agua. No representaba una figura ante la cual debían subordinarse.

---

<sup>63</sup> Entrevista realizada el 23 de mayo de 2009 en la Casa de la Presidenta del Comité de Vigilancia de La Herradura de Huitepec.

<sup>64</sup> Como puede apreciarse en la tabla 6.



**Rodolfo (1990-1995):** Contaba con el apoyo del PRI, lo que ante los ojos de los vecinos se vio como la oportunidad de obtener algún beneficio para mejorar su calidad de vida y asegurar el futuro de sus viviendas. Con el paso del tiempo, se acordó la firma de un acuerdo de Crecimiento Cero, éste ayudó a consolidar a Rodolfo e incluso, a subordinar a los demás vecinos ante sus decisiones, pero con algunas reservas. La figura de este líder, con base en la información obtenida durante las entrevistas, lo describían débil, inexperto e incluso se le veía con miedo, poco seguro de las consecuencias de los actos emprendidos. Lo que de alguna manera impedía concretar su posicionamiento dentro y fuera del asentamiento.

**Dolores Suriano Ortiz (1995-2008):** Los vecinos se subordinaron completamente y en todo momento le brindaron su apoyo. Durante la primera etapa de su liderazgo ésta se mostró considerada y preocupada por la situación del asentamiento y de sus habitantes, este imaginario no era ajeno para ella, ya que al igual que todos, estaba en una situación de irregularidad. Con este discurso, las gestiones para mejorar al asentamiento y los contactos con las autoridades delegacionales, la legitimidad de su liderazgo no se puso en duda, contrario a ello, se fortaleció, incluso, ante los líderes de asentamientos aledaños. Según lo dicho por los habitantes, a pesar de la ruptura tan abrupta que hubo entre Suriano y éstos, la líder en su momento fue muy querida y protegida por ellos, de hecho, llegó a formar relaciones cuasi familiares con algunos, a los que favorecía más que al resto.

Una de las causas fundamentales para que se llevara a cabo la ruptura entre los habitantes y Suriano, fue la presión que ejerció sobre los primeros durante los años subsecuentes a su llegada al poder. El abuso de poder no sólo de ella, sino de algunos funcionarios delegacionales disminuyó la confianza que habían depositado en ella los asentados. En los 15 años que duró Suriano como representante, las personas se dieron cuenta que vivir en un asentamiento irregular, resultó más costoso y desgastante que comprar una casa dentro del mercado formal en zonas urbanas bien establecidas<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Como aseguraron varios de los habitantes de Huitepec en entrevista.

**Irene Montoya (2008-actual):** Su posicionamiento como líder fue más por un acto obligado que por decisión propia, la ruptura abrupta con Suriano dejó libre el camino para cualquier persona, pero por ser la porta voz de la mayoría durante el conflicto, se propuso como líder a Montoya. Es aquí donde radica la diferencia de los liderazgos anteriores, la formación académica e incluso vivencial, es completamente opuesta. Estas cualidades la llevaron a tener una idea más clara de la participación de los habitantes en la mejora del asentamiento.

Por lo percibido en entrevista, Montoya se ve a ella misma como un intermediario, más no como un ente mesiánico que les resolverá la vida a sus vecinos. Plantea como bandera de su liderazgo, un compromiso en conjunto. Del mismo modo, es interesante que desde su punto de vista no interioriza la figura de *asentamiento irregular* que les atribuyen las autoridades delegacionales o de cualquier instancia gubernamental, pues considera, que su proceso de consolidación urbana, le ha merecido el nombre de colonia establecida. La postura crítica de la situación en que se encuentran podría ser lo que hace de su liderazgo y de su presencia, algo sumamente interesante. Evidentemente, el secretario Alfonso Macías y el vocal Mario Cruz, son junto con la líder, los personajes más centrados de la Comisión de Vigilancia de Huitepec. No sería raro que en determinado momento dicha Comisión sólo la conformen estos tres personajes.

Es importante resaltar, que a diferencia de las antiguas estructuras —donde sólo el líder tenía presencia—, en la nueva administración el resto de los integrantes tienen voz y voto en las asambleas y participan activamente en las gestiones para el asentamiento. Al mismo tiempo los vecinos se involucran en todo lo referente a su comunidad, sin embargo, dentro de la nueva estructura se dan actos de protagonismo por parte de uno de los integrantes de ésta. Aunque no ha impedido el trabajo de la líder, probablemente, dicho protagonismo haya cumplido su fin, llamar la atención del resto de los habitantes del asentamiento. Incluso, podría ser el catalizador para una futura fractura, pues en entrevista, algunos vecinos parecen molestos con la forma en que la líder dirige el asentamiento y plantean que es muy lenta en las gestiones. Al

parecer, este tipo de reacciones tienen que ver con la comodidad de los seguidores, o sea, ven al líder como un facilitador —pero desde una visión deformada y exagerada—, que más que ayudar a librar obstáculos, debe quitarlos completamente. Es pertinente destacar lo que comentaron en la última entrevista la líder Irene Montoya y su secretario Alfonso Macías:

**Irene Montoya:** Lo que queremos es el apoyo de todos los vecinos, no? Porque no podemos hacer todo, y esa fue la idea principal, no queremos un líder que nos esté pidiendo dinero, para que después quién sabe qué haga o se quede con el dinero y siga la misma tónica de “me das dinero, me das dinero y yo me lo quedo”, entonces, la situación era (le dijimos a los vecinos), todo lo que necesite la colonia lo vamos a hacer entre todos, por ejemplo si yo soy la representante, entonces tú me dices, “sabes que, en mi calle se hace un lodazal, hay mucha piedra, no se puede caminar, está oscuro ‘bla, bla’”, entonces, hacemos el documento y tú lo llevas y nosotros le damos seguimiento, solamente necesitamos que tú lo lleves, pero si la persona ni siquiera se toma la molestia de ir por el documento y luego sale de su casa y se rompe la patota porque no quiso llevar el documento para que se pudiera solucionar las condiciones de su calle. Pues también yo veo que los líderes como la que teníamos, es por esa causa, porque la gente todo quiere que le hagan en la mano, no quiere que la robes, no quiere que le quites su dinero, pero quiere que tú seas su papá y que le digas “ven mijito, vente por acá que por acá está más planita la calle”, entonces eso es lo que mucha gente no entiende, y de ahí, yo creo que a nivel nacional y hablamos de líderes de colonias como nosotros o hablamos de diputados o del mismo Presidente, que aprovechan esa situación de que la gente quiere que la lleves de la mano, de ahí los abusos que se dan con los líderes.

**Yo:** O sea, que lo que ustedes plantean o tratan de llevar, es un liderazgo donde la gente sea par...

**Irene y Alfonso:** ¡Participativa, pues claro! Porque no queremos ser unos líderes como la Señora [refiriéndose a Dolores suriano].

**Alfonso Macías:** Yo creo que básicamente, el punto, bueno, lo que hemos platicado, es un poco el estar al frente, pero siempre y cuando la gente esté consciente para no obligarla y caer en una situación de inconformidad, de apatía porque a fin de cuentas, a quien se le obliga a hacer las cosas o a participar, siempre lo va a hacer de mala gana, entonces, lo que hemos tratado de hacer es que la gente tome conciencia de lo importante que es que sigamos adelante, con mucha comunicación y unidos.<sup>66</sup>

Las diferencias tan marcadas que existen entre el anterior liderazgo y el que está en este momento en el asentamiento Huitepec. Mantiene una representación

---

<sup>66</sup> Entrevista realizada el 18 de septiembre de 2011 en Coyoacán.

compartida, lo que hace del Comité de Vigilancia un engranaje muy bien definido, en el cual, cada uno de los integrantes representa su papel y al hacerlo, permite que los otros concreten el suyo, librando la suspicacia de los habitantes del asentamiento y manteniendo la legitimidad y su estancia en el cargo.

Para finalizar este análisis se puede decir —a partir de las entrevistas que se realizaron en el asentamiento—, que a *la figura de los líderes*, los vecinos de Huitepec la mantenían presente desde la aparición de la primera vivienda en ese paraje. Estaban y continúan conscientes del papel que juegan en la política local y en determinado momento, han sabido aprovecharlo para beneficio colectivo, pero también individual. Aunque este papel también lo tienen claro las autoridades locales y han echado mano de ello cuando ha sido necesario y en algunos casos, sin otorgar nada a cambio o en el peor de los casos, han intentado sacarlos de la zona.

Algo que es evidente en esta dinámica de líderes es que se intensifica en tiempos de elecciones por parte del PRD<sup>67</sup>. Se han desarrollado muchos conflictos entre asentamientos irregulares, sobre todo, con los que son apoyados por otro partido. Dichos asentamientos han sido desalojados, aunque las estructuras de las viviendas estén consolidadas, a pesar de la antigüedad y de que la zona en que estaban establecidas les permitiría obtener el cambio de uso del suelo<sup>68</sup>. Los habitantes de los asentamientos desalojados mencionan *“fue por no apoyar al PRD, porque del otro lado hay otro asentamiento y ellos llegaron hace dos años y ya tienen servicio y la regularización, la Delegación los está apoyando y ves (señala la orilla del cerro) ¿dónde están? A ver, ¿Por qué a ellos no los sacan?”*<sup>69</sup> Casos como éste, se dan a lo largo de la demarcación, sobre todo en las zonas de montaña, que dicho sea de paso, es la zona que las autoridades delegacionales tienen registrada como vulnerable, por ser imprescindible para la recarga de los mantos acuíferos.

---

<sup>67</sup> Algo que no es nuevo, pues se había desarrollado antes con el PRI y se ve también con otros partidos.

<sup>68</sup> Según lo establece las reglas de operación de la CREX.

<sup>69</sup> Entrevista realizada el 25 de abril de 2009 en San Mateo Xalpa, Xochimilco.

*Tabla 7. Líderes y consolidación urbana en La Herradura de Huitepec*

Líder	Año	Nivel de consolidación de infraestructura al inicio del liderazgo	Nivel de consolidación de las viviendas	Acciones del líder	Legitimidad del líder	Nivel de consolidación de infraestructura al final del liderazgo	Nivel de consolidación de las viviendas	Año
<b>María Eugenia Cansino</b>	1983	Sin servicios de drenaje, alumbrado público. El agua les era otorgada por gente del pueblo de Sta. Cecilia y la electricidad la obtenían de manera clandestina.	Precaria Provisional <sup>70</sup> o	Negociación del servicio de agua con los pobladores de Sta. Cecilia Tepetlapa.	Baja	Sin servicios de drenaje, alumbrado público. El agua les era otorgada por gente del pueblo de Sta. Cecilia y la electricidad la obtenían de manera clandestina.	Precaria Provisional o	1989
<b>Rodolfo</b>	1990	Sin servicios de drenaje, alumbrado público. El agua les era otorgada por gente del pueblo de Sta. Cecilia y la electricidad la obtenían de manera clandestina.	Precaria Provisional. o	Negociación de permanencia de las viviendas del asentamiento ante COCODER/ Firma del primer CCC.	Mediana	Sin servicios de drenaje, alumbrado público. El agua les era otorgada por gente del pueblo de Sta. Cecilia y la electricidad la obtenían de manera	Precaria Provisional o	1995

<sup>70</sup> Son construcciones sin cimentación, que se elaboran mediante marcos estructurales de baja resistencia a las cargas (polines, tubos, etc.), éstos a su vez son recubiertos con materiales prefabricados como láminas de asbesto, cartón, metal, plásticos, algún tipo de cementante para unir las partes.

						clandestina.		
<b>Dolores Suriano</b>	1995	Sin servicios de drenaje, alumbrado público. El agua les era otorgada por gente del pueblo de Sta. Cecilia y la electricidad la obtenían de manera clandestina.	Semipermanente o consolidada <sup>71</sup>	Introducción de servicios: agua, drenaje, electrificación, teléfono y pavimentación. Gestiones para la regularización del asentamiento. Obtención de programas de empleo temporal en la CORENA. Actividades de conservación de la zona y vigilancia comunitaria. Obtención de maya ciclónica para obras de conservación.	Alta	Consolidación completa de servicios. Construcción del área verde.	Permanente o consolidada.	2008
<b>Irene Montoya</b>	2008	Consolidación completa de servicios y construcción de	Permanente o consolidada <sup>72</sup>	Convenio de adquisición de transformador para uso	Muy Alta	Consolidación completa de servicios.	Permanente o consolidada	Actual

<sup>71</sup> Son construcciones que cuentan con cimentación o con algún tipo de estructura-base, donde el aglutinante principal es el cemento. Los muros están hechos de materiales pétreos aglutinados con cemento o con algún otro tipo de mortero reforzado. El techo es de lámina de cartón, asbesto o metal, lonas de plástico u otros materiales de mediana resistencia (no losas de concreto).

<sup>72</sup> Son construcciones con estructuras totalmente terminadas con o sin acabados que cuentan con los siguientes elementos estructurales: cimentación, muros de carga con castillos y cadenas o columnas y trabes, losa de concreto o algún otro material de alta resistencia.

		área verde.		exclusivo del asentamiento. Gestión del cambio de transformador un año después de la primera adquisición. Recuperación de malla ciclónica para obras de conservación y material de construcción para habilitación de caminos del asentamiento. Gestión actual para la regularización. Vigilancia comunitaria.				
--	--	-------------	--	---	--	--	--	--

Fuente: Cuadro elaborado por Alicia Cruz con datos recolectados en campo en La Herradura de Huitepec entre mayo de 2008 a noviembre de 2009.

**Nota 1: La información de la tipología de vivienda se tomó de las CRE.**

**Nota 2: Algunas viviendas aún permanecen como precarias, pero la mayoría son consolidadas.**

Para el caso del asentamiento Huitepec, esta situación no ha sido ajena, porque durante la estancia de la líder Suriano, el apoyo delegacional, aparentemente se dio sin reservas, salvo en el momento de realizar estudios para la regularización, situación que parece indicar, que este asentamiento resultaba ser importante para la Delegación, pero en su calidad de irregular, debido sobre todo a la facilidad de obtener apoyo por medio de Suriano en conflictos con otros asentamientos o para conseguir la continuidad del PRD en Xochimilco.

Por parte de las autoridades no fue necesaria la violencia o algún tipo de acción para obligar a los Huitepecos a continuar pensando que su situación no cambiaría, para ello tenían a Suriano, quien se encargaba de alentarlos, pero al mismo tiempo, de desalentarlos con respecto a su posible regularización. El modo de hacerlo era a través de poligonales para estudios de regularización (que realizaba en complicidad con personas de la delegación, es importante resaltar que de estos estudios ni la SEDUVI, ni la DOETMAA tuvieron conocimiento), en éstas se establecía que para la regularización se consideraban sólo 20 viviendas, ya cerca de las siguientes elecciones sólo 10. Aunque pareciera —como escribía López— que los habitantes se irían de la zona, sucedió todo lo contrario, las personas siguieron esperando el cambio de uso del suelo, prueba de ello, fueron los siguientes estudios para su regularización. Ha sido evidente que los recursos de las familias han incrementado y también su calidad de vida, algo que se ha reflejado en la estructura de sus viviendas, salvo la de aquellas que después de la variedad de estudios para regularizarse, han entendido que mantener sus viviendas en condiciones menos consolidadas les permitirá conseguir un menor precio en el pago por el Impacto Ambiental.

Las entrevistas con los asentados evidenciaron (sobre todo con los jefes de familia), que de haber tenido otro lugar donde vivir o rentar lo habrían hecho, como menciona una Señora en entrevista:

Yo compré mi terreno en 1984 y me esperé un tiempo, porque no podía construir, pero como me sacaron de donde vivía, pues tuve que venirme para acá y construí un cuartito con piedras y lámina. Todavía no había mucha gente éramos como 4



personas, sólo Doña María Eugenia tenía bien su casa. La verdad, yo no me quería venir, yo vivía en los Reyes de Coyoacán, pero se murieron los dueños y los hijos nos corrieron a todos los de ahí, por eso me vine para acá.<sup>73</sup>

Las demás personas coinciden con ella, aunque finalizan diciendo “*me aguanto, porque será el patrimonio que le dejaré a mis hijos*”. Es claro que los compradores de los lotes que hoy conforman La Herradura de Huitepec —como diría el Biólogo Dehesa— son compradores de buena fe, pues desconocían el uso del suelo de dichos predios, pero los vendedores y las autoridades que permiten el establecimiento de estos conglomerados, ¿también son sujetos de buena fe? Es en este punto donde se abre una discusión en la que son evidentes tres actores importantes: las autoridades delegacionales, los compradores y los vendedores de los predios.

Si desde la LGAH se reglamentó el establecimiento de los asentamientos humanos en zonas pertinentes para éstos; por qué no se respetó dicha ley y se sancionó a los compradores, habrá también que preguntarse por qué los vendedores no fueron castigados de la misma manera y por último, por qué las autoridades que permitieron la venta y formación de asentamientos en zonas no previstas para usos habitacionales tampoco fueron sancionadas. Parece entonces, que la aplicación de la ley y la impartición de justicia se maneja de forma selectiva o clientelar.

Según lo dicho por la Dirección de Desarrollo Urbano de Xochimilco, los nativos son los responsables de la aparición de los asentamientos irregulares, porque venden sus tierras, aunque esto es en parte cierto, no exime a las autoridades al no actuar con base a derecho y detener a quienes lotifican y venden zonas de alto valor ecológico. Esto deja claro que las tres partes son responsables en la misma medida del Impacto Ambiental que se ocasiona al instalar viviendas en zonas ecológicas. Por lo tanto, las tres partes deberían ser sancionadas, y con más rigurosidad las autoridades, pues son, como mencionó el Mtro. Castelán, los garantes de la norma.

---

<sup>73</sup> Entrevista realizada en La Herradura de Huitepec el 3 de enero de 2009.

Los hechos que se vivieron en el asentamiento La Herradura de Huitepec, se han venido desarrollando desde siempre dentro de estos conglomerados; lo interesante de este caso radica en que se depuso a un líder aun cuando los habitantes parecían depender completamente de éste. Tal situación cambió en el momento en que la líder mostró más importancia a sus intereses personales y políticos. Las relaciones de poder que la líder ejerció dejaron secuelas en los habitantes, tanto en las personas que aún la apoyan y en las que decidieron desconocerla y apoyar a la actual líder. Tan fuerte fue el conflicto que dos familias –personas de un nivel económico medio alto, entre ellas la que fuera la primera líder- dejaron el asentamiento a raíz de las amenazas de la lideresa Suriano.

Por lo que se pudo percibir en las entrevistas y el censo a los habitantes de La Herradura de Huitepec, la vulnerabilidad de las casas es un hecho del que están conscientes los habitantes, pero también está claro que, aunque sin certeza de sus propiedades, siguen esperando que las autoridades delegacionales terminen el proceso que los ha mantenido en un estatus de irregularidad. Apelan al respeto de la compra de cada uno de los terrenos, también piden asesoría y apoyo para que ellos puedan cooperar y participar con las autoridades en el proceso de regularización. Un discurso que mucho se ha analizado desde las autoridades locales y que ha tenido como respuesta, la omisión en el mejor de los casos.

## CONSIDERACIONES FINALES

La expansión del área urbana como pudo verse a lo largo de esta investigación, responde a cuatro factores fundamentales que son: el dinamismo Industrial entre 1940-1950; el crecimiento natural de la población; los procesos migratorios hacia la Ciudad de México y la incorporación de los municipios cercanos a la ciudad. Estos procesos provocaron un crecimiento importante sobre áreas de conservación, tal como se puso de manifiesto en este trabajo y esto a su vez ocasionó la aparición de asentamientos irregulares, ya sea por invasión o por compra con el consiguiente daño sobre el Suelo de Conservación.

Destaca la importancia de los líderes para la apropiación, consolidación y regularización de los asentamientos irregulares dentro del sc. Esta dinámica no podría llevarse a cabo sin la intervención de las autoridades y de los procesos electorales que sirven como medio para dicho objetivo. Como puede verse, la figura de los líderes es decisiva.

Finalmente podemos concluir que la primera hipótesis es cierta, pues el líder es considerado como tal mientras los asentamientos irregulares (ubicados en suelo de conservación ecológica), no cambien su uso del suelo al habitacional. Esto permite que el líder pueda manejar a los habitantes del asentamiento de tal forma que cumplan, sin saberlo, los intereses de su partido, aunque hay otros casos, donde no es necesario que el líder forme parte de un partido político.

También se confirmó la segunda hipótesis, que describe las relaciones de poder que ejerce un líder sobre los habitantes de un asentamiento irregular al evidenciar que éstas son resultado de la dinámica política existente en las zonas del sc, sobre todo, en aquellas donde intervienen las autoridades delegacionales, como se pudo constatar a lo largo de esta investigación.

Las condiciones de vida en que se encuentran los habitantes de los asentamientos irregulares, ponen al descubierto que la impartición de la justicia y el acceso al suelo se dan de manera clientelar e inequitativa. Prueba de ello, es el caso de esta investigación y de los asentamientos alrededor, que fueron un factor importante para entender las situaciones que vivían las familias de Huitepec hasta el año 2008.

Es evidente que la situación que aqueja al SC en cuanto a los liderazgos es consecuencia de una problemática combinada por tres factores: Un mercado de vivienda/suelo excluyente; una mala aplicación de las políticas de vivienda/suelo y de las políticas de actuación para preservar las zonas del SC. Por último, los alcances de las instituciones que intervienen, mismas que terminan traslapándose unas a otras, sin lograr la misión que tienen en común, pero que dejan de lado ante sus posturas políticas y sobre todo, ante su autonomía.

Lo mismo resulta de los instrumentos dirigidos a la regulación de los recursos naturales y de aquellos que rigen el territorio tanto urbano como de conservación. Resulta, pues, que al haber tantos instrumentos no se puede tomar a uno en cuenta sin dejar de lado al otro, que no concuerda con el primero, sin contar con la burocratización que hay en cualquier instancia de gobierno, sobre todo a nivel local [delegacional], lo que deja en completa vulnerabilidad al Suelo de Conservación del DF, sobre todo en la parte sur del mismo, que ha demostrado que la dinámica política supera por mucho al marco jurídico local y federal.

En lo que respecta a los partidos políticos, es evidente que la atención está dirigida a negociar con la necesidad de vivienda de las personas de bajos ingresos, del mismo modo en que se mantiene poca, si no es que nula, vigilancia en las personas que detentan el poder en los puestos delegacionales, pues es aquí donde comienza la violencia hacia los habitantes de los asentamientos irregulares. Parece que jugar con la necesidad de las personas se ha vuelto una dinámica recurrente, algo que no es nuevo, pero que en la actualidad ha desarrollado mecanismos más sutiles, de modo que siempre logran justificar dichas acciones.

Con respecto a la tarea de los líderes, ésta debería entenderse desde el enfoque de facilitadores o mediadores, pero resulta que en la práctica, se ve al líder como una figura paternalista que resuelve las problemáticas de sus subordinados. Esta situación deja claro que el líder se ha aprovechado de que éstos vean en él a quien delegar su poder de gestión, lo que implicaría la continua intervención de sus acciones para obtener —específicamente para este caso— cambios en sus asentamientos. La figura del líder, se denota como la que decide qué acciones habrá que seguir y no sólo como la que representa los intereses de los subordinados. Es gestor, guardián, y al mismo tiempo, represor de los habitantes de los asentamientos.

Para finalizar este trabajo, parece pertinente hacer la siguiente recomendación:

Es necesario que se haga una revisión profunda de todas las políticas encaminadas a la conservación, pero también, aquellas dirigidas al bienestar social, así como de los programas de ordenamiento territorial, ya que de otra forma, la violencia simbólica o física en los asentamientos se seguirá dando, así como la pérdida de grandes extensiones de Suelo de Conservación. Este tipo de hechos no deberían de desarrollarse, y sobre todo, las autoridades tendrían que detener los casos que tiendan a tornarse igual en un momento factible. De no ser así, los actos de violencia podrían intensificarse y del mismo modo, las áreas ecológicas irían en detrimento. Para lograr esto, es menester invertir parte del erario público en recursos humanos para vigilancia, recursos humanos bien capacitados, sobre todo en cuestiones legales y de ordenamiento territorial, en caso contrario, se mantendría la dinámica que hasta ahora se desarrolla en esas zonas.

En lo que a los actuales líderes de Huitepec se refiere, aunque se han encontrado con obstáculos en las gestiones, no son, en ningún momento, resultado de sabotaje, sino más bien, de la estructura administrativa de la Delegación de Xochimilco, donde parece que todos los titulares de las distintas áreas, tienen aptitudes para llevar desde una Dirección de Desarrollo Urbano, hasta una Dirección de Medio Ambiente, y precisamente en ese punto es que radica la eficacia de cualquier liderazgo hostil,

pero también, la ineficacia de cualquier administración gubernamental. No existe realmente una estructura, al menos en la Delegación Xochimilco, donde los que detentan el poder sean personas con una profesión que corresponda al puesto que encabezan. Por ello, otra recomendación sería la de la profesionalización de la burocracia, de otro modo, casos como el que se trabajó en esta tesis, se seguirán dando y probablemente no pase como en Huitepec, quizá suceda como en los asentamientos aledaños, donde los habitantes continúan siendo piezas de un juego político en el que sus necesidades siguen condicionadas a cambio de beneficiar a otros.

## ANEXOS

*Foto 1. Asentamiento La Herradura de Huitepec, 1990.*

---



**Fuente:** Foto proporcionada por la Familia García. Tomada desde la parte media alta de la Carretera Nueva a Santa Cecilia.

*Foto 2. Asentamiento La Herradura de Huitepec, 1994*

---



**Fuente:** Foto proporcionada por la Familia García. Tomada desde la parte media de la Carretera Nueva a Santa Cecilia.



*Foto 3. La Herradura de Huitepec, 2010*

---



**Fuente:** Huitepec, vista desde la parte alta de la Carretera Nueva a Santa Cecilia. Foto tomada por Alicia Cruz.

*Foto 4. La Herradura de Huitepec, 2010*

---



**Fuente:** Huitepec vista desde la cumbre del Cerro Tezontitla, foto tomada por Alicia Cruz.

*Foto 5. La Virgen de Santa Cecilia en el Asentamiento Huitepec*

---



**Fuente:** Foto proporcionada por la Familia Lorenzo García.

*Foto 6. Festejo del día del niño en Huitepec.*

---




**Fuente:** Foto proporcionada por la Familia Lorenzo García.

- Desde hace un mes no hay luz porque la dirigente hizo explotar un transformador

## Residentes de Xochimilco denuncian contubernio entre LFC y lideresa vecinal

- Acusan a supervisor de permitir que María Dolores Suriano controle el suministro eléctrico

Josefina Quintero M.

Ampliar la imagen 



Las familias de Herradura de Hueitepec llevan un mes sin servicio eléctrico

Foto: Roberto García Ortiz

Luego de 30 días de vivir en penumbras, los habitantes de la colonia Herradura de Hueitepec, delegación Xochimilco, aún enfrentan “el contubernio” entre autoridades de dicha jurisdicción y la lideresa María Dolores Suriano Ortiz, quien se ha valido de “artimañas” para tener el control del suministro de energía eléctrica en la zona, pues cuenta con el aval del subdirector de programas comunitarios, Nelson del Valle. Ha convenido con trabajadores de Luz y Fuerza del Centro (LFC) para hacer las “bajadas de energía sin ninguna supervisión”, denunciaron vecinos del lugar.

Ampliar la imagen 



La mujer administraba un transformador que dotaba a cinco colonias, las cuales se encuentran en proceso de regulación, pues ocuparon una zona de reserva ecológica. Por cada “bajada de cuchilla –conexión clandestina–”, Suriano Ortiz establecía cuotas que oscilaban alrededor de 7 mil pesos por cada colonia. El pasado 31 de junio la lideresa “reventó” el generador de energía para evitar que familias se conectaran sin su autorización, lo que ocasionó una explosión que hasta la fecha no

**Fuente:** Tomada de

<http://www.jornada.unam.mx/2008/08/21/index.php?section=capital&article=041n1ca>

Tabla 8. Censo Habitantes Huitepec [División por líderes 1ra Parte]

CENSO DE LAS FAMILIAS EN EL ASENTAMIENTO LA HERRADURA DE HUIITEPEC						
I.D.	UBICACIÓN	ENTREVISTADO	INTEGRANTES DE LA FAMILIA	TIPO DE CONSTRUCCIÓN	AÑOS DE HABITAR	COMPRA DEL TERRENO
1	1ª Prv. Cmno Real	Lorenzo	2	Provisional/materiales de lámina de cartón	10	NR
2	1ª Prv. Cmno Real	Beatriz	11	Consolidada/cuarto extra con estructura de cemento y techo de lámina.	21	NC
3	1ª Prv. Cmno Real	Angélica	2	Lámina de cartón y piedras como cimientos.	17	NR
4	1ª Prv. Cmno Real	Rocío	4	Consolidada, pero sin acabados.	20	HERENCIA DE PARTE DE JUANA GARCÍA
5	1ª Prv. Cmno Real	Juana G.	6	Consolidada/sólo una planta, aunque en obra negra.	20	1984
6	1ª Prv. Cmno Real	Genoveva	4	Consolidada/obra negra ambas plantas.	20	1984
7	1ª Prv. Cmno Real	Jorge[hijo de Adela]	2	Consolidada con acabados.	26	1980
8	1ª Prv. Cmno Real	Lulú	9	Consolidada con acabados.	7	NC

9	1ª Prv. Cmno Real	Martha	5	Consolidada/sólo una planta, aunque en obra negra.	16	NC
10	1ª Prv. Cmno Real	Irene[Hermana de Anselmo]	4	Consolidada/sólo una planta, la otra está en obra negra.	20	NC
11	1ª Prv. Cmno Real	Marcelina	7	Estructura de tabique y cemento, pero con lámina de cartón. Un solo nivel, pero de forma horizontal.	20	NC
12	1ª Prv. Y Camino Real	Toño	4	Consolidada, pero sin acabados.	16	NC
13	1ª Prv. Y Camino Real	Carlos	1	Consolidada/sólo una planta, la otra está en obra negra.	20	NC
14	Cmno Real	Isabel	8	Consolidada, aunque sin acabados.	20	NC
15	Cmno Real	Rodolfo	6	Consolidada, aunque sin acabados.	26	NC
16	Cmno Real	Juanita	2	Consolidada, aunque sin acabados.	16	NC
17	Cmno Real	Marino 1	0	Estructura de tabique y cemento, pero con lámina de cartón. Un solo nivel, pero de forma horizontal.	0	s/D

18	Cmno Real	Marino 2	0	Estructura de tabique y cemento, pero con lámina de cartón. Un solo nivel.	0	s/D
19	Cmno Real y Carretera nueva a Sta. Cecilia	Blanca [casa cercana a transformador]	3	Estructura de tabique y cemento, pero con lámina de cartón. Un solo nivel.	20	s/D
20	2º Andador de Cmno Real	Andrés	5	Consolidada, aunque sin acabados.	26	1984
21	2º Andador de Cmno Real	Bertha	7	Consolidada, aunque sin acabados.	20	s/D
22	2º Andador de Cmno Real	Abigail	4	Consolidada, aunque sin acabados.	22	NC
23	2º Andador de Cmno Real	Brígida	0	s/D	0	s/D
24	2º Andador de Cmno Real	Martín	0	s/D	0	s/D
25	2º Andador de Cmno Real	Fabiola	0	s/D	0	s/D
26	2º Andador de Cmno Real	Ramón	0	s/D	0	s/D
27	Cmno Real	Becerril [Es nativo del Pblo. De Sta. Cecilia, pero no habita ahí, pero tiene a alguien rentando una casa	4	Estructura de tabique y cemento, pero con lámina de cartón. Un solo nivel.	5	NA



		pequeña que construyó].				
28	Cmno Real	María Eugenia	3	Consolidada con acabados.	26	1984
29	Cmno Real	Rafael [Hijo de María Eugenia]	3	Consolidada con acabados.	26	HERENCIA DE MARÍA EUGENIA
30	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Don Jesús	4	Consolidada, pero sin acabados.	8	NC
31	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Mari	7	Consolidada, pero sin acabados.	16	NC
32	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Teresa	6	Estructura de tabique y cemento, pero con lámina de cartón.	8	NC
33	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	José Luis	4	Estructura de tabique y cemento, pero con lámina de cartón.	20	NC
34	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Herminia	8	Estructura de tabique y cemento, pero con lámina de cartón.	20	NC
35	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Rocha [Nativo de Sta. Cecilia que le renta a una familia]	5	Consolidada, pero sin acabados.	26	NA
36	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Sra. Rocha	0	Consolidada, pero sin acabados.	0	NC
37	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Hermana de Felipe	5	Consolidada, pero sin acabados.	10	NC

38	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Hermano de Felipe	4	Consolidada, pero sin acabados.	10	NC
39	Lote Baldío	s/D	0	s/D	0	s/D
40	Lote Baldío	s/D	0	s/D	0	s/D
41	Lote Baldío	s/D	0	s/D	0	s/D
42	Lote Baldío	s/D	0	s/D	0	s/D
43	Lote Baldío	s/D	0	s/D	0	s/D
44	Lote Baldío	s/D	0	s/D	0	s/D
45	Lote Baldío	s/D	0	s/D	0	s/D

Fuente: Elaborado por Alicia Cruz con base en datos obtenidos en campo el 20 de enero de 2009.

Tabla 9. Censo Habitantes Huitepec [División por líderes 2da Parte]

CENSO DE LAS FAMILIAS EN EL ASENTAMIENTO LA HERRADURA DE HUIITEPEC						
I.D.	UBICACIÓN	ENTREVISTADO/VECINOS QUE APOYAN A LA ANTIGUA LÍDER	INTEGRANTES DE LA FAMILIA	TIPO DE CONSTRUCCIÓN	AÑOS DE HABITAR	AÑO DE COMPRA DEL TERRENO
46	1ª Prv. Y Cmno Real	Mary	2	Consolidada con acabados.	26	NC
47	1ª Prv. Y Cmno Real	Dolores [antigua líder]	4	Consolidada, aunque sin acabados.	13	NC
48	1ª Prv. Y Cmno Real	Ángeles	4	Consolidada con acabados.	20	NC
49	Cmno Real	Bertha	4	Consolidada con acabados.	18	NC
50	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Pedro	5	Estructura de tabique y cemento, pero con lámina de cartón. Un solo nivel.	5	NC
51	Cmno Real	Valdepeña y Diana [Hija de Ángeles]	4	Consolidada con acabados.	10	NC
52	Cmno Real	Cuñada de Diana	2	Consolidada con acabados.	10	NC
53	Cmno Real	Socorro	11	Consolidada con acabados.	20	NC

54	Cmno Real	Licenciada	0	Consolidada con acabados de lujo.	7	s/D
55	Cmno Real	El Dr.	0	Consolidada con acabados de lujo.	0	s/D
56	Cmno Real	Nacho	0		0	s/D
57	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Felipe	4		10	s/D
58	Cmno Real	Predio después del Sr. Nacho	6	Estructura de tabique y cemento, pero con lámina de cartón. Un solo nivel.	3	s/D
59	Cmno Real	Dos predios después del Sr. Nacho	0	Consolidada con acabados.	7 meses	s/D
60	Cmno Real	Giovanni	0	Consolidada con acabados.	10	s/D
61	Cmno Real	Casa entre Ofelia y Juanita	0	s/D	0	s/D
62	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Casa roja	0	Consolidada con acabados.	10	s/D
63	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Baldío	0			s/D
64	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Baldío	0			s/D
65	Cmno Real a Sta. Cecilia-parte baja	Baldío	0			s/D

Fuente: Elaborado por Alicia Cruz con base en datos obtenidos en campo el 20 de enero de 2009.

**Abreviatura:** NR (NO RECUERDA); NC (NO CONTESTÓ); NA (NO APLICA).

**NOTA:** Esta codificación se utilizó en ambas tablas censales.

## **GLOSARIO DE SIGLAS**

### **A**

Área Natural Protegida- **ANP**

Asentamientos Humanos Irregulares- **AHI**

### **C**

Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural- **COCODER**

Comisión de Derechos Humanos- **CDH**

Comisión de Recursos Naturales- **CORENA**

Comisión de Regulación Especial- **CRE**

Comisión de Regulación Especial Xochimilco- **CREX**

Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra- **CORETT**

Convenio de Crecimiento Cero- **CCC**

### **D**

Dirección de Desarrollo Urbano Xochimilco- **DDUX**

Dirección General de Regulación Territorial- **DGRT**

Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua-

**DOETMAA**

Distrito Federal- **DF**

### **I**

Impacto Ambiental- **IA**

Instituto Mexicano del Seguro Social- **IMSS**

Instrumento de Gestión Ambiental- **IGA**

### **L**

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal- **LDUDF**

Ley General de Asentamientos Humanos- **LGAH**

## **P**

Partido de la Revolución Democrática- **PRD**

Partido Revolucionario Institucional- **PRI**

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial- **PAOT**

Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano- **PDDU**

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Xochimilco- **PDDUX**

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal- **PGOEDF**

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal- **PGDUDF**

Programas Parciales- **PP**

Pueblos Originarios- **PO**

## **S**

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda- **SEDUVI**

Secretaría del Medio Ambiente- **SMA**

Servicios Ambientales- **SA**

Situación de Riesgo- **SR**

Suelo de Conservación- **SC**

Suelo Urbano- **SU**

## **Z**

Zona Metropolitana de la Ciudad de México- **ZMCM**

Zona Metropolitana del Valle de México- **ZMVM**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ✓ Álvarez Enríquez Lucía (2005) Distrito Federal”, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2ª Edición, Universalidad Nacional Autónoma de México, México.
- ✓ Aguilar, Adrián Guillermo/ Escamilla, Irma [Coord.] (2009) Periferia urbana. Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana. Instituto de Geografía/UNAM – Miguel Ángel Porrúa, México.
- ✓ Araujo Paullada, Gabriel (1995) Aproximaciones a la revelación subjetividad y poder. UAM-X, México.
- ✓ Bataillon, Claude (1968) Las zonas suburbanas de la Ciudad de México, Instituto de Geografía-UNAM, México.
- ✓ \_\_\_\_\_ (1972) La ciudad y el campo en el México central, Siglo XXI Editores, México.
- ✓ Bazant S., Jan (2001) Periferias Urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente, UAM-X -Trillas, México.
- ✓ \_\_\_\_\_ (2004) Asentamientos Irregulares. Guía de soluciones urbanas, Trillas, México.
- ✓ \_\_\_\_\_, Espinosa, Enrique, Dávila, Ramiro y Cortés, José I. (1978) Tipología de vivienda urbana. Análisis físico de contextos urbano-habitacionales de la población de bajos ingresos en la Ciudad de México, México, Editorial Diana.

- ✓ Cabrera Mendoza, Enrique (2003) Políticas municipales. Una agenda en construcción, CIDE, México.
- ✓ Carrasco Aquino, Roque J., Andrés Calderón, Hena (si) El área Metropolitana de la Ciudad de México en el Desarrollo ¿Sustentable?, MAE, si.
- ✓ Castillo Berthier, Héctor F. (1990) La sociedad de la basura: caciquismo en la Ciudad de México. UNAM-IIS. México. pp. 15-105.
- ✓ Ceballos Garibay, Héctor (1994 1ª ed.) Foucault y el Poder. Ediciones Coyoacán. México.
- ✓ Cervantes Borja, Jorge, F., Gómez Uzeta, Rosalía, González, Uriel F. y Maya Pérez, Esther (si) Fragmentación del paisaje por Asentamientos Irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. (Caso de la Delegación Xochimilco), CIEP-Facultad de Arquitectura, UNAM, México.
- ✓ Cruz Rodríguez, María Soledad (2002) Procesos urbanos y “ruralidad” en la periferia de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, COLMEX, México.
- ✓ \_\_\_\_\_ (2001) Propiedad, poblamiento y periferia Rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Editorial de la Red Nacional de Investigación Urbana-UAM-A, México.
- ✓ \_\_\_\_\_ (1999) Propiedad, urbanización y la periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, tesis doctoral, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, UNAM, México.
- ✓ Dede, Graciela (s/i) El Derechos a la Vivienda Adecuada. Social Watch/Instituto del Tercer Mundo. Montevideo, Uruguay.
- ✓ De Pablo Serna, Luis (s/i) La política de vivienda en México. México.



- ✓ Duhau, E. y Schteingart, M. (1997) La urbanización popular en la Ciudad de México, en Schteingart, M. (coord.), Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México, El Colegio de México, México.
  
- ✓ \_\_\_\_\_ [Coord.] (2001) Espacios Metropolitanos. UAM-A, México.
  
- ✓ Eibenschutz Hartman, Roberto/Benlliure B., Pablo [Coord.] (2009) Mercado formal e informal de suelo. Análisis de ocho ciudades, Miguel Ángel Porrúa, México.
  
- ✓ Foucault, Michel (1992 3ª ed.) Microfísica del Poder. Ediciones La Piqueta, Madrid, España.
  
- ✓ Garduño Valero, Guillermo J. R. / Silva Ruíz, Gilberto [Coomp.] (1998) Teoría Sociológica Clásica. Max Weber. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, México.
  
- ✓ Garza, Gustavo (2003) La urbanización de México en el siglo XX, COLMEX, México.
  
- ✓ \_\_\_\_\_ [Comp.] (1992) Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1998, COLMEX, México.
  
- ✓ \_\_\_\_\_ (1999) Cincuenta años de Investigación Urbana y Regional en México, 1940-1991, COLMEX, México.
  
- ✓ \_\_\_\_\_ y Martha Schteingart (1978) La acción habitacional del Estado en México, COLMEX, México.

- ✓ García-Peralta, Beatriz (1999 1ª reimp.) La política de vivienda: algunos elementos para su análisis, en Políticas Públicas y Gobierno Local, Ensayos. Fundación Ford. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM. México. pp. 223-240.
- ✓ González Sánchez, Jorge y Kunz Bolaños, Ignacio (2005) Regionalización habitacional de la Ciudad de México. Instituto de Geografía, UNAM, México.
- ✓ Guerra Manzo, Enrique (2002 1a) Caciquismo y Orden Público en Michoacán, 1920-1940. Centro de Estudios Sociológicos, COLMEX. México.
- ✓ Hernández Castro, Oscar Guillermo (2010) La construcción de la legitimidad por miedo en la dictadura de Augusto Pinochet. Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- ✓ Heintz, Peter (1960) Sociología del Poder. Antología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Editorial Andrés bello. Santiago de Chile, Chile.
- ✓ Iracheta Cenecorta, Alfonso X. y Soto Álva, Enrique {Cooimp.} (2010) Impacto de la Vivienda en el Desarrollo Urbano. Una Mirada a la Política Habitacional en México. Memorias del III Congreso Nacional de Suelo Urbano. El Colegio Mexiquense A.C. México, México.
- ✓ López Galíndez, María Andrea (2008), Análisis del Marco Jurídico de los Asentamientos Humanos en el Distrito Federal y la Problemática de los Asentamientos Irregulares. Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho, UNAM, México.
- ✓ Luhmann, Niklas (1996) Confianza. Universidad Iberoamericana. Anthropos. Santiago de Chile, Chile.

- ✓ \_\_\_\_\_ (2005 1ª reimp.) Poder. Universidad Iberoamericana. Anthropos Editorial. Barcelona, España.
- ✓ Medina Hernández, Andrés [Coord.] (2007) La memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios. IIA-UNAM, México.
- ✓ Méndez Rodríguez, Alejandro [Coord.] (2006) Estudios Urbanos Contemporáneos, UNAM-IIIE, Porrúa, México.
- ✓ Montaña, Jorge (1986) Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos, Siglo XXI Editores, México.
- ✓ Ovalle Fernández, Ignacio coord. (1986) Necesidades esenciales en México. Vivienda, Siglo XXI–Coplamar, México.
- ✓ Reynoso Altamirano, Abigail M., Vargas Real, Francisco J., Sánchez Labra, Verónica y Gascón Muro, Patricia (s/i), Identidad Amenazada, UAM-X, México.
- ✓ Sánchez Mejorada, Ma. Cristina (2001) Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión en el Distrito Federal. Un recuento histórico 1940-2000, Espacios Metropolitanos en Emilio Duhau [Coord.] UAM-A, México.
- ✓ Schteingart, Martha (2001) Los productores del espacio habitable, COLMEX, México.
- ✓ \_\_\_\_\_ y Luciano, D'Andrea (2001) Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente, COLMEX, México.
- ✓ \_\_\_\_\_ y Salazar, Clara (2003) Expansión Urbana y Actores Sociales en La Ciudad de México, COLMEX, México.

- ✓ \_\_\_\_\_ y Salazar, Clara (2005) Expansión urbana sociedad y ambiente, COLMEX, México.
- ✓ Smith, Wallace (1973) Sociología y economía de la vivienda, Editorial Pax-México. México.
- ✓ Turner, John F.C. (1975 1ª ed.) Asentamientos Urbanos no Regulados, en Desarrollo Urbano y Regional en América Latina. Problemas y Políticas, Lecturas 15. Fondo de Cultura Económica, México.
- ✓ Trejo, Luis Manuel (1974) El problema de la vivienda en México, FCE, México.
- ✓ Vargas Paredes, M. Saúl (2009) Liderazgo, Políticas Públicas y Cambio Organizacional. Lecciones desde Iberoamérica. Políticas Públicas. Universidad de Quintana Roo. Miguel Ángel Porrúa. Quintana Roo, México.
- ✓ Vázquez García, Francisco (2002) Pierre Bourdieu: la sociología como crítica de la razón. Ediciones de Intervención Cultural. España.
- ✓ Villavicencio, Judith {Coord.}, Durán, Ana María, Esquivel, Mª Teresa y Giglia, Ángela (2000) Condiciones de Vivienda y Vivienda de Interés Social en la Ciudad de México. UAM, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ✓ Von Sprecher, Roberto (2005 3ª ed.) Teoría Sociológica. Introducción a los clásicos. Editorial Brujas. Córdoba, Argentina.
- ✓ Weber, Max (2008) Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica, México.

## HEMEROGRAFÍA

- ✓ Abramo, Pedro (2003), “La teoría económica de la *favela*: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal”, en CIUDAD Y TERRITORIOS: Estudios territoriales, Vol. XXXV, N. 136-137, verano-otoño, Ministerio de Fomento, España.
- ✓ Aguilar, Adrián Guillermo (2002) “Las mega-ciudades y las periferias expandidas” en Eure, diciembre, Vol. 28, Número 85. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes. Instituto de Estudios Urbanos. Santiago, Chile. pp. 121-149.
- ✓ Bazant S., Jan (2001a), “Interpretación teórica de los procesos de expansión y consolidación urbana de la población de bajos ingresos en las periferias”, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 16, núm. 2, mayo-agosto, México. pp. 351-374.
- ✓ Buve, Raymond (2003), Caciquismo, un principio de ejercicio de poder durante varios siglos, *Relaciones*, Núm. 096, vol. XXIV, Pág. 19-30.
- ✓ Cruz Rodríguez, María Soledad (2000), “Crecimiento Urbano y Poblamiento en la ZMCM. El perfil del nuevo Milenio”, en El Cotidiano, septiembre-octubre, año/vol. 17, número 103. UAM-A, Distrito Federal, México. pp. 43-53.
- ✓ Durand, Jorge (2009) “Processes of Migration in Latin America and the Caribbean (1950-2008)”. N.Y., United Nations Development Program. Human Development Reports. Research Paper, Julio.
- ✓ Galindo, Jesús (1990) “La Cultura emergente en los Asentamientos Populares Urbanos. La fase de lucha por las condiciones materiales de vida.” Estudios sobre las *Culturas Contemporáneas*, año/vol. 11, número 009. Universidad de Colima. Colima, México. Pp. 343-366.

- ✓ Garza, Gustavo (2007), “La urbanización metropolitana en México: normatividad características socioeconómicas”, Papeles de Población, abril-junio, número 052, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. pp. 78-108.
  
- ✓ Gracia Sain, Ma. Amalia (2004), “El poblamiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Análisis y empleo de una tipología explicativa” en Perfiles Latinoamericanos, junio, año/vol. 12, número 024. FLACSO, México. pp. 107-142.
  
- ✓ Lincoln Institute of Land Policy (2002) “Acceso al Suelo para los Pobres Urbanos”. Mesa Redonda, 5 de noviembre 2001. Pp. 1-47.
  
- ✓ Lindón Villoria, Alicia (1997), “De la expansión urbana y la periferia metropolitana”. El Colegio Mexiquense, México. México. pp. 1-22.
  
- ✓ Maya González, Lucy Nelly (2004), “El PROCEDE y el PISO en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM”, en Estudios Demográficos y Urbanos, mayo-agosto, número 056. COLMEX, México. pp. 313-375.
  
- ✓ Mendieta Aznar, Ma. Guadalupe (2009) “Reseña de “la memoria negada de la Ciudad de México: sus pueblos originarios” de Andrés Medina Hernández [Coomp.]. Argumentos, vol. 22, Núm. 59, enero-abril, 2009. Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco. México. pp. 271-276.
  
- ✓ Moctezuma, Pedro (1984) “El Movimiento Urbano Popular Mexicano”. Revista Nueva Antropología, junio, año/vol. vi, número 024. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México. Pp. 62-87.

- ✓ Morales Schechinger, Carlos (2005) “Alguns efeitos das regras do mercado do solo”. Mercado do solo nas Cidades Latino-Americanas. Marzo. Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 1-3.
- ✓ MUP (2009) “Comunicado del Movimiento Urbano Popular del 06 de abril de 2009”. s/i.
- ✓ Nivón Bolán, Eduardo (2000) “Reseña de “Subjetividad, Política y Antropología Flor de Asfalto. Las Expresiones Culturales del Movimiento Urbano Popular” de Amparo Sevilla. Alteridades, año/vol. 10, número 019. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Distrito Federal, México. pp. 163-165.
- ✓ Rosique Cañas, José A. (2000) “Ciudad de México: evolución y perspectiva de la forma de gobierno”. Artículo presentado en 2º Congreso IGLOM “Gobiernos locales: Democracia y reforma”, s/i.
- ✓ Ruíz Chiappeto, Crecencio (1999), “La economía y las Modalidades de la Urbanización en México: 1940-1990” en Economía, Sociedad y Territorio, enero-junio, Vol. 11, número 5. COLMEX, México. pp. 1-24.
- ✓ Ruíz Gómez, Manuel Mollá (2006), “El crecimiento de los Asentamientos Humanos Irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan”, Investigaciones Geográficas, número 060, agosto, UNAM, México. pp. 83-109.
- ✓ Ruíz Rivera, Naxhelli y Delgado Campos, Javier (2008) “Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad”. EURE, agosto, año/vol. XXXIV, número 102. Pontificia Universidad de Chile. Santiago, Chile. Pp. 77-95.
- ✓ Smolka, Martim O. (2003) “Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra”. Land Lines Newsletter, enero, volumen 15, número 1, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 1- 6.

- ✓ Suárez, Manuel y Delgado, Javier (2007), “La expansión urbana probable de la Ciudad de México. Un escenario pesimista y dos alternativas para el año 2020”. Estudios Demográficos y Urbanos, enero-abril, año/vol. 22, número 001. El Colegio de México, A.C., México. pp. 101 -142.
  
- ✓ Witto Mätting, Sergio (2001) “Reseña de “Microfísica del Poder” de Michel Foucault”. Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, año/vol. 1, número 002. Universidad Bolivariana. Santiago, Chile. Pp. s/i.



## HEMEROGRAFÍA GUBERNAMENTAL

- ✓ Comisión Nacional de Derechos Humanos (2005) “Informe Especial Sobre la Violación al Derecho Humano a un Medio Ambiente sano y Ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del Suelo de Conservación del Distrito Federal”, CNDH, México.
- ✓ PAOT (2005) “Elementos para una gestión adecuada del Suelo de Conservación del Distrito Federal”, documento de trabajo no publicado.
- ✓ \_\_\_\_\_ (2005a) “Normatividad aplicable a las obras de construcción y demolición en suelo urbano”, documento de trabajo no publicado.
- ✓ \_\_\_\_\_ (2005b) “Usos de suelo urbano e impactos de la densificación en la Ciudad de México”, documento de trabajo no publicado.
- ✓ Red Territorio (2005) “Evaluación de los Programas de Fomento Productivo en el Suelo de Conservación del Distrito Federal”, noviembre de 2005. México.
- ✓ Secretaría de Gobernación (2009) “San Antonio Huitepec”. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Sistema Nacional de Información Municipal, Oaxaca, México.
- ✓ Secretaría del Medio Ambiente (2010) Actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua, SMA/ Universidad Autónoma del Estado de Morelos. México.
- ✓ Secretaría del Medio Ambiente (2010) Valoración de los Servicios Ecosistémicos en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua, SMA/ Universidad Autónoma Metropolitana. México.

## REFERENCIAS LEGALES

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011) artículo 4º, 27 y 123 fracción XXI.
- ✓ CONAFOR (2008) Reglas de operación ProÁrbol 2010.
- ✓ CONAFOR (2011) Reglas de Operación ProÁrbol 2011.
- ✓ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 de agosto de 2010.
- ✓ Ley Federal del Trabajo, 1º de abril de 1970.
- ✓ Ley Federal de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 11 de agosto de 2006.
- ✓ Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación, 21 de julio de 1993.
- ✓ Ley de Vivienda para el Distrito Federal, 2 de marzo del 2000.
- ✓ Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Xochimilco 06 de mayo de 2005.
- ✓ Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de agosto de 2000.

## REFERENCIAS DE LA WEB

- ✓ **INIFAP/PRONATURA MÉXICO/CVCCCM.** J. A. B. Ordoñez Díaz, T. A. Arredondo Martínez, Y. Puente Martínez, C. A. Vázquez Villanueva, L. O. Fernández Piña, F. Campos Ríos, G. Jacobo Hernández, V. A. Sepúlveda Jiménez, I. E. García Sánchez, O. Agudo Bautista, J. Santiago Mariscal, Z. Araujo Gutiérrez, J. M. Galeana Pizaña, M. A. Castro Martínez, Z. Saavedra Díaz. 2009. Vulnerabilidad del suelo de conservación del Distrito Federal ante el Cambio Climático y posibles medidas de adaptación. *Consultada de septiembre de 2009 a julio de 2010.*

Disponible en:

[http://www.cvcccm-atmosfera.unam.mx/cvcccm/index.php?option=com\\_content&task=view&id=97&Itemid=130](http://www.cvcccm-atmosfera.unam.mx/cvcccm/index.php?option=com_content&task=view&id=97&Itemid=130)

- ✓ **Página Oficial de la Delegación Xochimilco.** “Acciones Territoriales en la Delegación Xochimilco”. *Consultada durante el mes de junio de 2009.*

Disponible en:

<http://www.xochimilco.df.gob.mx>

- ✓ **Página Oficial de la Secretaría del Medio Ambiente.** “Centro de Información Ambiental de la Ciudad de México”. *Consultada durante el mes de enero de 2010.*

Disponible en:

<http://www.sma.df.gob.mx/ceina/index.php?tipo=2&op=2&bus=SUELO+DE+CONSERVACION&cat=0&var=Buscar>

- ✓ **Página Oficial de la Comisión de Recursos Naturales.** Concepto, Misión y Visión de las Áreas Naturales Protegidas. Consultada durante el mes de noviembre de 2010.

Disponible en:

[http://www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?option=com\\_content&view=article  
&id=69&Itemid=85](http://www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?option=com_content&view=article&id=69&Itemid=85)