

El control de la expansión urbana en la ciudad de México. Conjeturas de un falso planteamiento

Adrián Guillermo Aguilar
Guillermo Olvera L.*

El propósito de este artículo es mostrar que los mecanismos y/o instrumentos de planeación para controlar la expansión de la ciudad de México han fallado en gran medida por su rigidez y su naturaleza tecnicista, pues son bastante inconsistentes con los planteamientos de distribución social de la política urbana. Para tal fin se hace referencia a la estrategia de control urbano del Distrito Federal y se analizan más detalladamente los programas de "reservas territoriales" y "Pinte su raya" en los municipios conurbados del Estado de México, presentándose evidencias particulares de la zona Chalco-Ixtapaluca.

A lo largo del trabajo se critica la falta de avances significativos que la planeación del uso del suelo presenta en la ciudad de México, al no ofrecer un tratamiento de los verdaderos procesos y agentes inmobiliarios que median en la apropiación del suelo, y la ausencia de opciones a nivel de proyecto metropolitano o regional que consideren el tipo de demanda (bajos ingresos) y su comportamiento (desplazamientos y áreas de mayor presión).

Introducción

Tradicionalmente a la planificación urbana se le ha criticado por referirse exclusivamente a los aspectos físicos de las ciudades y no incluir la dimensión económico-social. En años recientes, en nuestro país el discurso planificador, al menos en el papel, ha tratado de integrar estas dos dimensiones en los planes de desarrollo urbano.

En el caso de las medidas de control de la expansión urbana que se aplican en la ciudad de México, éstas aparecen aisladas del contexto social, económico y político, y por lo tanto las actividades de planeación, al menos explícitamente, no intentan cumplir fines de compensación social. Los anteriores planteamientos se sitúan al centro del debate teórico acerca de la propia naturaleza y propósitos de la planeación, debate que se puede categorizar en

* Investigadores del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

dos grandes tendencias: por un lado, la tecnocrática-administrativa, desplegada por la teoría del procedimiento en planeación vinculada a metodologías alternativas de toma de decisiones y de formas de implementación, y por el otro, la democrática-social, enfocada a la redistribución de recursos y programas compensatorios, orientada en dirección a una democracia participativa (Healey *et al.*, 1982:17).¹ En el caso concreto de la planeación del uso del suelo en la ciudad de México, se considera que está caracterizada por algunos de los planteamientos de la primera tendencia, a pesar de que en algunos de sus postulados se habla de lograr beneficio social y una redistribución de recursos.

En primer término, la estrategia de controlar la expansión urbana se sitúa dentro de una interpretación de la sociedad en la que los conflictos sobre valores e intereses, y consecuentemente sobre la distribución social, están ausentes y por lo tanto niegan la naturaleza política de la práctica de la planeación. Esta estrategia evita las cuestiones de las estructuras y los procesos sociales dentro de los cuales se ejercita la actividad y por lo mismo no las enmarca dentro del funcionamiento del mercado de la propiedad de la tierra y dentro del proceso de producción del medio construido. La falsa disyuntiva entre permitir o no un mayor crecimiento de la ciudad, presente en la política urbana "metropolitana", elige de manera errónea la decisión de controlar su crecimiento omitiendo el tratamiento de los procesos y agentes que estructuran su forma y su funcionamiento. Por otra parte, se ha establecido un programa de regularización de tenencia de la tierra que se vuelve perenne y que significa la aceptación tácita de la incorporación de nueva superficie urbana mediante el mecanismo de la irregularidad, que además provoca una revalorización del suelo y que demuestra también la incapacidad del Estado para satisfacer sobre todo los requerimientos de vivienda.

Aunque los instrumentos de planeación hacen referencia e incluyen pronunciamientos ideológicos en cuestiones como "controlar el uso del suelo para evitar la especulación" y "evitar la concentración de la propiedad inmueble" (véase DDF, 1987: 66; DDF, 1989: 5), no se incluyen aspectos tan importantes como mecanismos específicos para alterar las estructuras de empleos, los niveles de ingreso, mecanismos para dar acceso a la tierra y la vivien-

¹ Los planteamientos y críticas a estas dos posiciones han tenido importantes desarrollos en los años ochenta, y en nuestro país se han vuelto más frecuentes. Véase Healey *et al.* (1982), Kirk (1980) y París (1982). En México se pueden consultar los trabajos de Garza (1986), Aguilar (1987) e Iracheta (1988).

da a los grupos más desprotegidos, etc., deficiencias que ya han sido señaladas en otros estudios y que representan una de las críticas más reiteradas a la planeación urbana.² Es decir, se enfatizan los aspectos físicos y no se hacen operativas las declaraciones en aspectos socioeconómicos y políticos. Esta deficiencia naturalmente estimula la especulación de la tierra y el surgimiento de asentamientos ilegales.

El punto fundamental que debe tomarse en cuenta es que, aun dentro de esta limitación, tal como está planteada la planeación urbana no se orienta a asumir un *papel socialmente compensatorio* para influir de alguna manera en la distribución de los recursos generados por los mecanismos del mercado (de la tierra en este caso). Según Kirk (1980: 17), en esta materia parecen existir tres principios importantes que pueden guiar la intervención pública en la asignación de recursos: 1) una discriminación positiva a favor de los grupos más desfavorecidos por los mecanismos del mercado; 2) una situación de reflejo en la que la planeación sigue los dictados del mercado y el acceso de la población a los servicios urbanos se basa en su capacidad económica, y 3) un mecanismo de reforzamiento en el que la distribución planeada de los recursos discrimina a favor de aquellos más beneficiados por el sistema económico y por lo tanto amplía las brechas ya existentes. En el caso de la política del control de la expansión urbana de la ciudad de México, ésta parece enmarcarse en el segundo y tercer tipos.

En este sentido, no parece existir ninguna intención de buscar el potencial redistributivo que puede tener una política de ocupación del suelo a favor de los sectores más necesitados de la sociedad. Por el contrario, las posiciones de mayor poder y privilegio de algunos sectores se ven reforzadas con instrumentos como la zonificación del suelo que, a la vez que perpetúa la segregación residencial, y con ello los atractivos de ciertas zonas, canaliza mayores recursos a las zonas urbanas mejor equipadas, aumentando así los valores del suelo. Estas acciones contribuyen a castigar doblemente a los grupos pobres, pues no sólo reciben bajos salarios del sistema económico, sino que además se les "zonifica" en regiones cada vez más alejadas de los servicios urbanos.

En esta misma línea, los controles a la expansión urbana no pretenden discriminar a favor de los grupos más pobres, puesto que estos controles son esencialmente de carácter correctivo (preventivo) más que *para iniciar o plantear una alternativa* al proceso. Entonces, las modalidades que adopta la expansión urbana de-

² En este sentido véase Cornelius y Kemper (1978), McAuslan (1985: capítulo 5) y Pradilla (1984: capítulo 1).

penden en mucha mayor medida de agentes privados y sociales (como los fraccionadores y otros mediadores) y muy poco de las casi inexistentes opciones que ofrecen los planeadores, que se limitan a intentar prevenir el proceso. En términos específicos, y para ejemplificar este punto, podemos señalar que en el caso de la ciudad de México, por un lado el Distrito Federal ha delineado una estrategia de contención del crecimiento físico en su territorio que ha reducido la oferta de suelo y por lo mismo expulsa implícitamente a la población hacia los municipios metropolitanos del Estado de México; a su vez, en este último sentido el Plan de Desarrollo Urbano (PDU) habla de las "17 ciudades periféricas" al referirse a los municipios metropolitanos como si se tratara de unidades independientes, lo cual resulta absurdo. Lo anterior no sólo demuestra que la ciudad tiene una política urbana fragmentada (aspecto sobre el que ya se ha insistido mucho), sino sobre todo hace evidente la ausencia de un modelo de desarrollo integral para toda ya no digamos la zona metropolitana sino al menos su área urbana. En términos más específicos, esto significa que la ciudad de México carece de propuestas de patrones de apropiación de la tierra para su territorio que ofrezcan a los diferentes grupos sociales modalidades de acceso al suelo urbano; no existe un modelo o proyecto de ocupación de la tierra alternativo y explícito para la ciudad. Se trata entonces de una planeación regulatoria, y de ninguna manera compensatoria. Su debilidad no descansa tanto en lo que propone y trata de aplicar, sino en lo que deja de considerar.

En segundo término, es aún notoria la *orientación espacial y tecnicista* en los planteamientos de la planeación urbana en la ciudad capital, que no dan cabida a una política social bien definida. El carácter espacialista se da en términos muy descriptivos al hacer referencia a cuestiones como la forma urbana, las obras físicas, las zonificaciones, aspectos arquitectónicos y visuales, etcétera, lo cual siempre aparece por encima de cuestiones más fundamentales como estrategias para aliviar condiciones de pobreza, mejoramiento de la comunidad y otras. Además, todavía persiste el planteamiento de que a través de modificaciones en el medio físico se provocarán los cambios sociales requeridos. El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PDUDF), señala que "su finalidad es elevar el nivel de bienestar de sus habitantes, mediante el ordenamiento del crecimiento físico-espacial" (DDF, 1987: 11). Este tipo de planteamientos simplistas han sido reiteradamente criticados, no únicamente dentro de las interpretaciones teóricas de la planeación urbana, sino también dentro de otras disciplinas tradicionalmente interesadas en el espacio, como la geo-

grafía,³ por la falta de análisis y referencias a las relaciones que se establecen entre estructuras sociales y formas espaciales.

El matiz tecnócrata se manifiesta a través del énfasis en normas y procedimientos, que se hace evidente en algunos de los objetivos específicos del PDUDF, como por ejemplo "establecer y operar los procedimientos técnicos, reglamentarios y administrativos que permitan regular el uso del suelo" y "definir claramente las zonas de riesgo, así como las normas a que deberán sujetarse la utilización del suelo y las construcciones" (DDF, 1987: 69). Este tipo de planteamientos oscurecen la inserción de esta actividad dentro del contexto social, económico y político al cual nos referimos anteriormente.

De esta manera, el control de la expansión urbana en la ciudad de México representa una tipología oficial que establece una división rígida entre la ciudad (lo "urbano y urbanizable") y la no-ciudad (lo "no urbanizable"). Lo urbano y urbanizable es lo real y potencialmente disponible para los asentamientos humanos; lo no urbanizable "se perfila como la no-ciudad por lo que debe mantenerse al margen de todo 'contagio urbano', conservando ¿a perpetuidad? su condición consustancial de espacio productivo del sector primario" (Valenzuela, 1986). La omisión de los procesos y agentes que estructuran el espacio urbano le confiere a este planteamiento rigidez y falsedad. Por un lado, la división tajante entre urbanizable y no urbanizable que se realiza con la política de control omite una diversidad de situaciones que se presentan en cada lugar, dentro y fuera del límite, y que no se conoce, homogeneizando lo que debiera ser un trato diferenciado para cada caso. Por otro lado, la falta de tratamiento de los procesos y actores no ofrece posibilidades reales de controlar la ocupación del suelo. Es una planeación *correctiva de los efectos* más que de los procesos causales. Así, lo que debería ser una premisa básica de la planeación urbana, la potenciación del territorio como recurso al servicio de las necesidades sociales, se pierde en el momento en que las alternativas se reducen a la asignación de usos a los espacios de la ciudad.

Crecimiento urbano y ocupación del suelo

En primer término, es importante destacar cuáles son algunas de las más sobresalientes modalidades en la ocupación del suelo, qué tipo de tenencia de tierra está involucrado en el proceso y cuáles

³ Para la discusión de este tema en la geografía, véase Peet (1977) y Massey (1984).

son algunos de los principales mecanismos de apropiación de la tierra urbana.

De 1950 a la fecha, el crecimiento demográfico y físico de la ciudad de México ha adquirido ritmos no registrados anteriormente. La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) pasó de casi 3 millones de habitantes en 1950 a 5 millones en 1960, casi 9 millones en 1970, 14.5 en 1980 y a 18 millones en 1985. Por lo que respecta a la superficie incorporada, ésta también ha tenido un aumento considerable. Actualmente, alrededor de 40 kilómetros cuadrados de superficie son incorporados anualmente a la mancha urbana, y la población se incrementa de 500 000 a 700 000 habitantes también por año.⁴

En ambos rubros, población y superficie, es notable la participación del Estado de México, sobre todo a partir del decenio de 1960. En el caso de la población ya superó al D.F., y en el caso de la superficie urbana la diferencia es cada vez menor. En el cuadro 1 se observa cómo el Área Urbana de la Ciudad de México (AUCM) ha venido expandiéndose ininterrumpidamente desde 1940, y cómo de 1970 a la fecha su superficie prácticamente se ha duplicado. Dentro de este proceso, la mancha urbana que corresponde al DF presenta incrementos menores, pues aumentó en 12 870 hectáreas en el periodo 1975-1985, mientras que en el mismo lapso la mancha urbana en los municipios conurbados creció más del doble, alcanzando 58 000 hectáreas.

La enorme expansión física es en parte reflejo del crecimiento demográfico de la ciudad, que sobre todo a partir de los años se-

CUADRO 1
Crecimiento del Área Urbana de la Ciudad de México (AUCM):
1940-1985 (hectáreas)

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

Fuente: De 1940 a 1982, Iracheta (1984:58); para 1985, *Gaceta del gobierno del Estado de México*, 8/IV/86.

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

⁴ Este dato se calculó en 1988 [*El Día*, 20/VI/88].

tenta ha presentado un proceso muy importante: el de la transferencia de población del D.F. a los municipios conurbados del Estado de México. Algunos estudios sobre migración (Messmacher, 1987: 46-49) señalan que, por ejemplo, en Ciudad Nezahualcóyotl el 75% de la población procede del D.F. (ya sea población que nació o residió en el D.F. antes de ir a residir ahí), en Ecatepec el 59% llegó también del D.F. y en Chimalhuacán el 56.7% y en Nicolás Romero el 57% tuvieron el mismo origen.

Una característica de la ZMCM es el tipo de tenencia sobre el que se ha basado su expansión. La propiedad social (comunal o ejidal) ha sido la que ha aportado mayor superficie y sobre la cual en el futuro crecerá la ciudad, por ser el tipo de tenencia de la mayor parte del área que la rodea. Esto constituye uno de los principales problemas que enfrenta el ejercicio de la planeación, ya que plantea diversas situaciones como una contradicción entre el carácter social de la tenencia del suelo y la apropiación individual del mismo, perpetuando con ello la "naturaleza ilegal" del crecimiento de la ciudad.

De cualquier manera, es evidente la enorme superficie de tierras ejidales y comunales que ha sido ocupada por usos urbanos. En su estudio sobre este aspecto, Schteingart (1981: 172-173) señala cómo en el DF hasta 1975 disminuyó la superficie incorporada al área urbana de terrenos de propiedad privada, pasando de 87.4% en 1940-1950 a 34.8% en 1971-1975. Por el contrario, en su conjunto la tierra de propiedad social (comunal y ejidal) para el mismo intervalo pasó del 12.65 al 65.2%, tendencia que probablemente se conservó si se considera que, en 1975, "la tierra rural del DF se componía de un 17% de terrenos ejidales, 70.9% de comunales y sólo 12% de privados. En lo concerniente a los municipios conurbados del Estado de México en 1975, la situación era la siguiente: el 22.8% de su área urbana se había desarrollado sobre propiedad privada, el 27.8% sobre terrenos estatales y el resto, 49.4%, sobre terrenos de tenencia ejidal y comunal (21.9% y 27.5% respectivamente).

Para 1982 los porcentajes se habían mantenido casi idénticos, puesto que el suelo de propiedad privada era el 22.71% mientras que el conjunto de propiedades ejidales, comunales y estatales representaba el 77.29%. Si se considerara además a los municipios de Nicolás Romero, Chicoloapan, Chalco e Ixtapaluca, la situación no cambiaría mucho, pues la mancha urbana ocuparía un 74.46% de tierras sociales y un 25.54% de tierras privadas (Iracheta, 1984: 47-48).

Ya que la tenencia ejidal y comunal tiene gran importancia cuantitativa en el crecimiento de la ciudad de México, los meca-

nismos de acceso al suelo ocupan un lugar de primera línea.⁵ Los mecanismos formales o "ilegales" han ocurrido en dos maneras: las ya mencionadas expropiaciones a cargo del Estado y las permutas a favor de fraccionadores privados.⁶ En las dos, la participación estatal ha tendido a favorecer más los intereses privados; por ejemplo, Calderón (1987: 303) señala que las permutas hicieron posible que las tierras pasaran a manos de promotores para la creación, sobre todo, de fraccionamientos residenciales; entre 1940 y 1976 unas 3 982 hectáreas ejidales se transformaron de acuerdo con esta modalidad en el D.F. En cuanto a las 4 971.35 hectáreas expropiadas en el mismo periodo, fueron destinadas a parques industriales, vivienda y equipamiento.

Las formas "ilegales" o informales han presentado una mayor amplitud. Generalmente se llevan a cabo mediante la adquisición de tierra fuera de los límites de las áreas convencionales de vivienda legalizada. Las principales variantes son los fraccionamientos clandestinos y, la forma más desarrollada en la ciudad de México, la adquisición de las tierras colectivas vía los comisariados ejidales o los ejidatarios en su conjunto. Entre 1940 y 1976, unas 6 585 hectáreas se incorporaron en el DF al uso urbano por este conducto (Calderón, *op cit.*).

Gilbert y Ward (1985: 90-94) señalan cuatro razones al intentar explicar la transferencia y venta de tierra ejidal (sin distinguir procesos formales o informales):

1) La alta demanda de lotes (para vivienda popular) en los años cincuenta y sesenta y el estricto control en el DF aplicado por el regente, mientras que en el Estado de México no se aplicó una medida semejante.

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

⁵ En este sentido generalmente se señala que la falta de acceso de las masas trabajadoras a la vivienda es producto de tres aspectos básicos: la pauperización de las masas trabajadoras; las condiciones en que el capital privado produce la vivienda-mercancía y la forma en que se da la participación del Estado en el campo habitacional (Núñez *et al.*, 1982)

⁶ Las permutas fueron una modalidad adoptada durante el sexenio del presidente Miguel Alemán (1946-1952), que consistía en un intercambio de tierras ejidales de la periferia de la ciudad de México por otras de la misma capacidad agrícola en cualquier parte del país. El requisito para llevarse a cabo era que las tierras fueran necesarias para el desarrollo urbano y económico de la ciudad y que se destinaran a obras de interés público, como fue el caso de Ciudad Universitaria. Sin embargo, se abusó de las permutas, convirtiendo grandes áreas de suelo ejidal en zonas residenciales de lujo, por lo que posteriormente fue necesario derogar esta modalidad.

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

4) Los asentamientos ilegales sobre suelo ejidal han florecido a causa de la política de patronazgo de que los ejidatarios gozan. El poder de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y de las federaciones de campesinos reside en su habilidad para controlar y manipular a los campesinos.

Sin lugar a dudas, el sector popular es el principal protagonista de las grandes expansiones que la ciudad ha conseguido, sobre todo de carácter ilegal (tanto de tipo fiscal como de tenencia) en tierras ejidales y comunales.⁷ Algunas estimaciones de producción de áreas habitacionales por sector a nivel nacional, aunque con cifras atrasadas, son un indicador valioso de la proporción: para el período 1950-1974, el sector popular fue responsable del 65% de las áreas habitacionales; el sector público aumentó su participación cubriendo lo que el sector privado había dejado de hacer, pues el primero pasó de 5.4 a 18.0% y el segundo de 28.8 a 16.5% en el mismo periodo (Castells, 1981: 122).

En 1985, sólo en los municipios conurbados del Estado de México, sin considerar a ciudad Nezahualcóyotl, había 11 711 hectáreas con asentamientos irregulares, los cuales representaban un 20% de su área urbana. En ellos se asentaba una población del orden de 1.6 millones de habitantes.

Sobre terreno ejidal había 7 087 hectáreas, mientras que en suelo privado 4 624. Los municipios con mayor cantidad de áreas irregulares eran Naucalpan, Chalco, Chimalhuacán y Atizapán de Zaragoza. Sobre áreas ejidales el municipio que más superficie irregular tiene es Chalco, con 2 224 hectáreas, siguiéndole Naucalpan con 1 058. En áreas privadas Naucalpan contaba con 1 342 hectáreas, y le seguía Chimalhuacán con 118 (véase el cuadro 2).

Como se puede apreciar, una parte muy importante del crecimiento de la ZMCM ha ocurrido a través de mecanismos ilegales; actualmente representa un 20% de la superficie habitacional urbana, pero si se considerara también a los asentamientos que en algún momento fueron irregulares, resultaría que el crecimiento de la ciudad ha sido "ilegal", en algún momento, en aproximadamente un 60%.

En resumen, se puede señalar que, en lo económico, la vivienda del sector popular resulta ser la más barata para el Estado, ya

⁷ Hay que recordar que el sector popular no es homogéneo, pues agrupa a población de bajos ingresos propietaria de vivienda, a quienes rentan vecindades o vivienda multifamiliar, a los "arrimados", a habitantes de cuartos de servicio, etcétera.

CUADRO 2
Estado de México: asentamientos humanos irregulares
en los 17 municipios conurbados, 1985 (hectáreas)

Municipio	Total de áreas irregulares		Ejidales		Privadas	
	áreas	%	áreas	%	áreas	%
A. Zaragoza	1 039.37	8.87	870.37	12.3	169.0	3.6
Coacalco	77.0	0.65	77.0	1.1	—	—
C.Izcalli	131.55	1.1	131.55	1.8	—	—
Cuautitlán	50.0	0.42	—	—	50.0	1.1
Chalco	2 224.0	18.99	2 224.0	31.4	—	—
Chicoloapan	302.2	2.57	302.2	4.2	—	—
Chimalhuacán	1 293.33	11.0	112.33	1.6	1 181.0	25.6
Ecatepec	638.77	5.44	481.77	6.8	157.0	3.4
Huixquilucan	385.49	3.28	43.49	0.6	342.0	7.4
Ixtapaluca	582.0	4.96	582.0	8.2	—	—
La Paz	124.2	1.05	70.2	1.0	54.0	1.2
Naucalpan	2 400.91	20.49	1 058.91	15.0	1 342.0	29.0
Nezahualcóyotl	—	—	—	—	—	—
N. Romero	931.35	7.94	95.35	1.3	836.0	18.1
Tecámac	572.8	4.88	410.8	5.8	162.0	3.5
Tlalnepantla	775.0	6.61	444.0	6.3	331.0	7.1
Tultitlán	183.9	1.56	183.9	2.6	—	—
TOTAL	11 711.87	100.00	7 087.87	100.0	4 620.00	100.0

Fuente: *Gaceta del Estado de México* (op. cit.), p. 37.

que la situación de ilegalidad inhibe a los pobladores a exigir alguna prestación de servicios y equipamiento en sus primeros años y porque la construcción, sostenida casi en su totalidad por los colonos, evita al Estado dos cosas: cumplir con el mandato constitucional referente a que todo mexicano debe contar con vivienda digna y aligerar un tanto las demandas de empleo.

En lo político, la autoconstrucción tolerada o los asentamientos ilegales representan una válvula de escape a las demandas sociales en cuanto a los medios de consumo colectivo, como son los servicios de equipamiento, y por supuesto a las demandas crecientes de vivienda. Una vez que se llega a cumplir con las peticiones sociales, éstas han sido satisfechas en forma condicionada como forma de control político (Alonso, 1979; Pradilla, 1982).

El control de la expansión urbana

Durante los años ochenta, la política de uso del suelo en la ciudad de México, tanta en el D.F. como en los municipios conurbados

del Estado de México, se ha caracterizado por dos aspectos centrales: una estrategia de redensificación urbana en las áreas construidas y el control de la expansión urbana.

En lo que respecta al control del crecimiento físico en el D.F., el Plan Director de 1980 y 1982 establecía tres principales zonas para su territorio: el *área urbana*, representada por toda el área construida; la *zona de amortiguamiento*, que constituía un área de transición con bajas densidades urbanas para contener la expansión física, y la *zona de conservación*, donde los usos del suelo urbano estaban prohibidos. Los instrumentos de control de la expansión urbana se aplicaban sobre todo en las laderas montañosas del Sur y Poniente, con el objetivo adicional de preservar el medio natural; sin embargo, a mediados de los años ochenta fue evidente que las normas de control fracasaron en contener la expansión de la ciudad, y enormes extensiones de la zona de amortiguamiento fueron ocupadas ilegalmente con gran tolerancia y complicidad del Estado local (véase Aguilar, 1987a).

En la segunda mitad de los años ochenta, los controles para prevenir la expansión urbana aparentemente se han vuelto más rígidos. El PDU de 1987 únicamente estableció dos grandes zonas para el territorio del D.F.: la Zona de Desarrollo Urbano, que cubre 63 382 hectáreas (46.6% del D.F.) con aproximadamente 9 891 767 habitantes en 1986, y el Área de Protección Ecológica, que abarca 85 554 hectáreas (57.4% del D.F.) con 196 133 habitantes en el mismo año (DDF, 1987). Con una división tan estricta entre lo urbano y lo no urbano, al gobierno del Departamento del Distrito Federal sólo le ha quedado la opción de aplicar una política más rígida y sistemática de desalojos de asentamientos ilegales,⁸ de mantener la prohibición de nuevos fraccionamientos residenciales y de intimidar a los fraccionadores ilegales a través de pronunciamientos tales como la declaración de la probable expropiación de la mayor parte del Área de Protección Ecológica (77 000 hectáreas).

Este aparente endurecimiento en la política de control de la expansión urbana en el DF ha agravado el hecho de que una gran proporción de población que busca un pedazo de tierra o un alojamiento barato se ha visto expulsada hacia los municipios conurbados del Estado de México, en los cuales, aunque la estrategia también consiste en controlar la expansión urbana, el mecanismo se

⁸ Especialmente en los años 1985 y 1988 hubo un incremento en el número de desalojos de asentamientos ilegales, con un total de 11 y 18 respectivamente (véase Loaeza y Bernal, 1989: 52).

lleva a cabo en un contexto de mucho mayores incrementos sociales y fuertes demandas de tierra y vivienda. De aquí la importancia de analizar más de cerca estos controles.

El Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México (PDUEM) establece una estrategia encaminada a "contener el crecimiento de los municipios conurbados del Valle de Cuautitlán-Texcoco" (Gobierno del Estado de México, 1986), la cual se tradujo en dos importantes programas de desarrollo urbano aplicables en tales municipios:

- 1) Reservas territoriales, con el fin de tener una oferta oportuna y anticipada de suelo para el desarrollo de programas de vivienda a los cuales tengan acceso los grupos de más bajos ingresos.

- 2) El Programa "Pinte su Raya", que establece límites físicos al crecimiento urbano en cada uno de los 17 municipios conurbados y demás localidades del Valle Cuautitlán-Texcoco.

Sin embargo, hasta ahora estos mecanismos para controlar la ocupación del suelo han fallado en gran medida en prevenir la expansión urbana, como trataremos de mostrar enseguida.

Las reservas territoriales

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984) señala respecto a las reservas territoriales (RT) que

los gobiernos locales adquirirán e integrarán por anticipado vía expropiación, compra o convenio, reservas territoriales suficientes en términos de los planes de desarrollo urbano, que garanticen la atención de las diversas necesidades y la regulación del mercado inmobiliario (SPP-FCE, 1985: 140).

Es decir, el fin consiste en sustraer superficies de suelo para tratar de influir, y por lo tanto controlar, en el crecimiento urbano hacia las áreas que se consideren "adecuadas". En la ZMCM estas reservas adquieren una gran importancia, pues se convierten en una alternativa legal de acceso al suelo urbano o "urbanizable". Además, hacia su interior se evitaría la irregularidad, permitiría un ordenamiento de los asentamientos y aseguraría la dotación de los servicios públicos y el equipamiento indispensable, así como la posesión del suelo.

El PDU estatal se propuso establecer una RT para los 17 municipios periféricos por un total de 9 097 45 hectáreas (área de nueva incorporación), complementada con 5 580 hectáreas de grandes

CUADRO 3

Estado de México: propuesta de constitución de reserva territorial (área de nueva incorporación) hectáreas

Municipios conurbados	Ejidal	Privada	Institucional	Total	Baldíos urbanos	Áreas de bd*
Total 17	3 086.86	4 336.69	1 673.9	9 097.45	5 580	4 272.0
Atizapán	333.9	3.0	113.5	450.4	121	225.6
Coacalco	404.66	429.38	—	834.04	—	77.0
Cuautitlán	—	230.8	5.8	236.6	50	—
C. Izcalli	—	661.8	100.0	761.8	1 024	92.5
Chalco	367.9	74.85	81.11	523.85	—	2 032.0
Chicoloapan	35.24	244.0	39.5	318.64	23	81.4
Chimalhuacán	45.6	141.3	293.1	480.0	30	112.3
Ecatepec	1 002.9	519.4	59.0	1 581.3	1 189	4.0
Huixquilucan	—	205.2	24.1	229.3	250	—
Ixtapaluca	123.76	148.0	150.9	422.66	67	775.5
La Paz	245.1	127.16	—	372.26	200	70.2
Naucalpan	175.1	—	—	175.1	320	313.5
Nezahualcóyotl	33.7	—	—	33.7	48	—
N. Romero	—	283.5	—	283.5	486	—
Tecámac	319.0	874.0	768.4	1 961.4	—	302.1
Tlalnepantla	—	—	1.7	1.7	570	—
Tultitlán	—	394.3	36.8	431.1	1 203	180.9

Fuente: *Gaceta de Gobierno del Estado de México* (8/IV/86), p. 48.

* Baja densidad.

baldíos urbanos y 4 272 de áreas igualmente urbanas de baja densidad (véase el cuadro 3). La reserva que se denomina "institucional", entiéndase RT de propiedad estatal, tiene por fin incidir en el mercado de suelo urbano de los 17 municipios conurbados. Además, se deriva un programa de apropiación de suelo ejidal para reserva (cuadro 4) cuya meta es la expropiación de 3 071 hectáreas.

Por lo que toca a la superficie expropiada de tierra ejidal y según el Programa Estatal de Suelo del Estado de México se han constituido 1 484-92-04 hectáreas de RT institucional, repartidas en 16 predios de 12 municipios (cuadro 5), todas ellas destinadas a uso habitacional.

Ahora bien, si volvemos al cuadro 3 —cuya meta, por cierto, no está temporalmente delimitada— encontramos como objetivo la constitución de 1 673.9 hectáreas de RT institucional, y si las

CUADRO 4
Estado de México: programa de expropiación de suelo ejidal para reserva

Municipio	En proceso de expropiación	Programa 1985	Programa 1986	Total (hectáreas)
Atizapán	231.72	101.28	—	333
Coacalco	—	—	404.66	404.66
Chalco	257.59	93.1	—	350.69
Chicoloapan	—	—	35.24	35.24
Chimalhuacán	—	45.6	—	45.6
Ecatepec	278.1	724.7	—	1 002.8
Ixtapaluca	75.0	—	50.7	125.7
La Paz	—	—	245.1	245.1
Naucalpan	—	175.1	—	175.1
Nezahualcóyotl	3.7	33.7	—	33.7
Tecámac	—	—	319.0	319.0
Total de 17 municipios conurbados	842.41	1 173.48	1 054.7	3 070.59

Fuente: *Gaceta de Gobierno del Estado de México* (8/IV/86), p. 48.

comparamos con las 1 484 constituidas hasta el momento, puede afirmarse que se ha cumplido satisfactoriamente con lo programado. Sin embargo, en el mismo cuadro 3 se hace una distinción en las RT institucionales entre las ejidales y las privadas, sin aclarar la diferencia. En todo caso la RT sólo puede crearse a partir de la adquisición que el gobierno estatal hace de suelo de tenencia social o privada, por lo que aún se está bastante lejos de la meta de 9 097 hectáreas.

Más importante resulta que, de las 1 484 hectáreas constituidas como RT institucional, sólo 30, de dos predios de los municipios de Ixtapaluca y Nezahualcóyotl, se encuentran en desarrollo; es decir, sólo 73 hectáreas de las 9 097 propuestas por el plan estatal para los 17 municipios conurbados están cumpliendo con las funciones asignadas de representar una oferta de suelo de carácter legal y "preventivo".

En el año de 1988, por ejemplo, el Programa de Reservas Territoriales para el Desarrollo de Vivienda alcanzó únicamente el 0.21 % de la inversión total ejercida por el Convenio de Desarrollo Municipal (Codem), y el mismo año el Programa de Administración General de Desarrollo Urbano del Programa de Inversión Estatal sólo representó el 0.62 % de la inversión ejercida. Otros programas dedicados a mejoramiento urbano presentan porcentajes

CUADRO 5
17 municipios conurbados: reserva territorial institucional constituida.
Uso habitacional (mayo 1988)

Centro de población	Núm. predio	Superficie (hectáreas)
A. de Zaragoza	1 El Cerrito	0-62-56
	2 San Javier	100-45-11
C. Izcalli	3 Atlacamica	5-77-63
	14 Ex-Hacienda Xico	50-10-00
Chalco	4 San Vicente Ch.***	23-00-00
Chicoloapan	5 El Llano	10-22-05
Ecatepec	15 Izcalli-Ixtap.	24-43-83
Ixtapaluca	12 Fracc. Acozac	2-76-65
	13 San José Chalco	68-58-34
	6 Rincones del B.	13-38-45
Naucalpan	7 Pedro Asencio	4-82-10
	8 Rey Neza***	5-65-81
Nezahualcóyotl	Rancho La Concepción*	202-60-00
Nicolás Romero	9 Sierra Hermosa	647-24-24
Tecámac	Amealco*	2-41-51
	11 Santo Tomás Ch.	293-32-38
Tlalnepantla	Atlautenco*	10-83-67
	16 El Olivo	00-85-99
Tultitlán	10 Fimesa I	11-10 = 92
	Lote 44-A**	2-80 = 00
	Lote 44-B**	3-90-80
	Lote 44-B**	3-90-80
TOTAL	16	1 484-92-04

Fuente: Programa Estatal de Suelo 1987. DGDUV. GEM.

* Fuera de cobertura.

** Sin ubicación precisa.

*** En desarrollo.

de la misma magnitud, lo cual da idea de la falta de atención a estos renglones (Gobierno del Estado de México, 1990b).⁹

“Pinte su Raya”

Este programa fue diseñado en 1982, y en 1983 se puso en marcha con señalamientos metálicos en Naucalpan, Tlalnepantla, Villa

⁹ El mismo gobierno del estado reconoce sus limitados recursos financieros al señalar que “en el caso de las 17 ciudades periféricas, éstos son cinco veces menores a los asignados al D.F., por lo que es limitada la posibilidad de atención a los programas de desarrollo urbano” (Gobierno del Estado de México, 1986: 16).

Nicolás Romero, Toluca y Atlacomulco. Al año siguiente se concluyó la primera señalización en los 17 municipios conurbados y en los centros estratégicos.

En 1985 se inició una segunda señalización, que se diferenció de la primera porque en esta ocasión los señalamientos metálicos fueron sustituidos por mojoneras de concreto. Los señalamientos nuevos no necesariamente se ubicaron donde los primeros, sino que tuvieron un desplazamiento debido principalmente a dos razones: el rebasamiento que la expansión urbana había hecho de aquéllos o su cambio de lugar por parte de los nuevos colonos.

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

Mientras que el programa no se ha finiquitado en todos los municipios conurbados, existen ya numerosos asentamientos ubicados fuera del límite de crecimiento (véase el cuadro 7). En marzo de 1988 el número total de asentamientos era de 65 con un total de 11 825 viviendas que ocupaban 1 602.7 hectáreas. Si se les compara con las 1 484 de reservas territoriales institucionales creadas y con las 73 hectáreas en desarrollo, puede advertirse la desproporción en los ritmos con que se incorpora el suelo mediante mecanismos informales respecto a los formales.

En realidad no toda esta superficie fuera del límite urbano es de muy reciente incorporación, pero tampoco es seguro que las cifras reportadas no estén "subvaluadas". Es por eso que asentamientos que existían incluso varios años antes de la concepción del programa quedaron fuera del límite, como son algunos poblados en Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli o el pueblo de San Miguel Xico en Chalco, o el caso de colonias que ya cuentan con todos o algunos de los servicios en el municipio de Tecámac, lo cual no deja de ser negativo para el éxito del programa si se toma en cuenta que la mayoría de estos asentamientos posteriormente volverán a ser reintegrados al "área urbana reconocida" pero con "algunas" hectáreas de más.

Para todos los asentamientos fuera de la raya existen, por parte de las residencias locales y regionales correspondientes, las

CUADRO 6
Avance del programa Pinte su Raya por municipio
(marzo-1988)

17 municipios conurbados	Avance %	Observaciones
1. Atizapán de Z.	8	Se ha pedido audiencia con el C. Pres. Mpal. No se ha tenido entrevista.
2. Coacalco	80	No hay interés.
3. Cuautitlán	100	Programa concluido.
4. Izcalli	88	Interés del Pres. Mpal., pero no hay presupuesto.
5. Chalco	94	"
6. Chicoloapan	67	No hay presupuesto.
7. Chimalhuacán	23	"
8. Ecatepec	79	
9. Huixquilucan	90	Se ha pedido audiencia con el Pres. Mpal. No se ha tenido entrevista.
10. Ixtapaluca	72	
11. La Paz	18	No hay presupuesto.
12. Naucalpan	44	No se ha contactado al Pres. Mpal. El dir. de Obras P. dice se prepara un presupuesto.
13. Nezahualcóyotl	55	No hay presupuesto.
14. N. Romero	100	Se concluyó la primera etapa.
15. Tecámac	100	
16. Tlalnepantla	3	Se presentó al Pres. Mpal. el programa; se acordó la necesidad de un recorrido
17. Tultitlán	90	Interés del Pres. Mpal., pero no hay presupuesto.

Fuente: DGDIV, Departamento del Programa Pinte su Raya.

propuestas de reubicación o de registro de excepción y modificación de la raya (esto sólo en seis casos), lo que en última instancia es el reconocimiento de los asentamientos como "legales"; mientras tanto, el número de viviendas sigue aumentando e incrementando su proceso de consolidación.

Modalidades en la incorporación del suelo. Evidencias de la zona Chalco-Ixtapaluca, Estado de México

A fin de dar algunos ejemplos particulares de la aplicación de la política de control de la expansión urbana y, a su vez, de hacer referencia a los agentes y/o mecanismos de incorporación de suelo urbano, en esta sección se incorporan algunos resultados de un

CUADRO 7
17 municipios conurbados: asentamientos humanos
fuera de la raya

Municipio	Núm. de asentamientos	Núm. de viv.	Sup. has.	Anti-güedad	Tenencia		Observ.
					Ejidal	Priv.	
A. Zaragoza	8	2 816	579	1981 (1) 1982 (2) 1985 (5)	6	1	
Cuautitlán	1	252	163				es un poblado
C. Izcalli	2	504	119				son dos poblados
Chalco	11	892	18		11		
Chicoloapan	1	28	2	1981		1	
Chimalhuacán	8	2 117	429	1978 (4) 79,81,82 y 84 (1)		8	
Ecatepec	2	200	14				
Huixquilucan	5	1 347	90	1981 (1) 1986 (3)	2	3	
Ixtapaluca	6	494	8		5	1	
La Paz	5	620	27	81,82, y 1986 (1), 1983(2)	1	4	
Naucalpan	2	539	28	1985 (1)			
Nezahualcóyotl	1	300	17	1984	estatal		Vo. Bo. Res. Regional
N. Romero	5	160		85, 86 (1)			
Tecámac	4	400	11	85, 86 (1) 1986 (1)		3	2 colon. con serv.
Tlalnepantla	1	400	7	1983			
Tultitlán	3	756	90				
Total	65	11 825	1 602				

Fuente: DCEUV, Departamento del Programa Pinte su Raya.

estudio llevado a cabo en 1989 en los municipios de Chalco e Ixtapaluca.¹⁰

¹⁰ Este estudio se llevó a cabo en 1988-1989 con base en la aplicación de 205 encuestas a familias de la zona Chalco-Ixtapaluca y en la consulta de otras fuentes de información como los documentos normativos de planeación y un informe especial de la Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México (Cresem) de 1987.

La supuesta calidad preventiva de la zonificación está bastante limitada por el retraso histórico con que fue adoptada y por la ineficiencia de su administración. De hecho, detrás de la zonificación como norma rígida y estática se encuentra la existencia de diversos agentes, entre los que se hallan los representantes del Estado, quienes determinan qué habrá de suceder con lo que los planes proponen como entes normativos. El poder de influencia sobre los instrumentos de planificación precisa de poder económico y político, elementos que o no siempre están de parte del Estado (o sólo parcialmente), o no siempre cuentan con la decisión de cumplir, o no consideran conveniente hacerlo.

Respecto a los mecanismos de control de la expansión urbana en los municipios señalados, en lo que toca a reservas territoriales el plan de desarrollo urbano de Ixtapaluca tenía contemplado conformar una RT de 224.5 hectáreas, mientras que el de Chalco tenía como propósito crear una de 324. Hasta el momento, la mayoría de esas reservas no están constituidas, y por lo tanto no han servido para orientar el crecimiento, pues sólo una pequeña superficie se ha usado para reubicaciones. Por consiguiente, tampoco representan "la bolsa de tierra" que evitaría la expansión urbana no ordenada y funcionaría como medida preventiva. De la meta propuesta, al momento sólo se han constituido 145.9 hectáreas (el 27%), todas para uso habitacional. De ellas, sólo está en desarrollo el predio localizado en Izcalli-Ixtapaluca, en el que se construyó el terreno del mismo nombre; en las 50 hectáreas de la reserva de la Ex Hacienda de Xico fueron reubicados habitantes de los asentamientos Dispersos Xico y San José Cuadros (véase el cuadro 8).

En lo que se refiere a los asentamientos fuera de "la raya" en la zona de Chalco-Ixtapaluca, en el cuadro 9 se muestran los datos de dos fuentes diferentes. La Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda señala que el número de viviendas que se hallaba fuera del límite era de 1 386, las cuales ocupaban una superficie

CUADRO 8

Chalco-Ixtapaluca: Avance de constitución de reservas territoriales, 1988. Uso habitacional

Municipio	Predio	Superficie (hectáreas)
Ixtapaluca	Izcalli-Ixtapaluca*	24-43-83
	Frac. Acozac	2-76-65
	Sn. José Chalco	68-58-34
Chalco	Ex Hacienda Xico	60-10-00

Fuente: Programa de suelo 1988, DGDUV, G.E.M.

* En desarrollo.

CUADRO 9
Asentamientos en ejidos fuera del límite urbano, 1988

Municipio	Nombre del asentamiento	Núm. de viviendas	Superficie has.	Tipo de tenencia	
				Ejidal	Privada
Chalco	Cuadros de GPE	31	0.62	Chalco	
	Sn. José Cuadros**	63	1.26	Chalco	
	Covadonga*	73	1.46	Chalco	
	Sn. Isidro II*	156	3.12	Chalco	
	Franja oriente*	206	4.12	Chalco	
	Sn. Martín Xico*	134	2.68	Sn. Martín X.	
	Lag. de Oxidación	32	0.64	Sn. Martín X.	
	Cerro de Xico*	101	2.20	Sta. Catarina	
				Xico y Chalco	
		Espartacos	50	1.0	Chalco
	Dispersos Esp.	15	0.3	Chalco	
	Disp. cerro X.**	31	0.62	Xico y Chalco	
Subtotal		892	18.02		
Ixtapaluca	El Tejolote*	170	3.40	Chalco	
	Nva. Sn. Juan*	100	2.0	Tlapacoya	
	Chocolines	40	0.80	Ixtapaluca	
	El Capulín	47	0.94	Ayotla	
	Ayotla Lavaderos	7	0.14		
	S. Fco. Acuautila	50	1.0	S. Fco. A.	
	Subtotal	494	8.28		
Total		1 386	26.3		

Fuente: DCDUV, CEM.

* Asentamientos encuestados.

** Asentamientos reubicados.

CUADRO 10
Asentamientos en ejidos fuera del límite de crecimiento urbano

Ejido	Superficie hectáreas	Colonias	Lotes		Población actual
			Ocupados (%)	Total	
Chalco	45	4	35	275	500
Xico	20	1	60	200	1 000
Tlapacoya	17	2	60	190	600
Ayotla	25	1	60	70	300
Ixtapaluca	10	1	50	100	500
S. Martín X.	13	1	90	260	1 200
Total	130	10		1 095	4 100

Fuente: Cresem, Estado de México, 1988.

de 26.3 hectáreas. Sin embargo, para la Comisión para la Regulación del Suelo en el Estado de México (Cresem) la superficie ocupada por estos asentamientos es mayor, de 130 hectáreas. De acuerdo con la residencia regional de Chalco-Ixtapaluca, el número de viviendas de la primera fuente es la correcta, y la superficie ocupada que señala la Cresem es la más real. En trabajo de campo se constató la reubicación de cuatro de los asentamientos, y se calcula que la superficie actual (finales de 1988) es de aproximadamente 100 hectáreas, con 1 600 viviendas y una población de entre 4 100 y 5 000 habitantes, que sigue en aumento. Esto proporciona una vez más la evidencia de la magnitud del fraccionamiento ilegal fuera del "límite" urbano, que continuó antes de la gran ocupación ilegal del periodo 1978-1985. Cabe señalar que en el Plan del Centro de Población Estratégico de Chalco de 1982 el área urbana del Valle de Chalco era de 1 548 hectáreas, pero en el Plan de 1985 era de 2 141, con la consiguiente modificación del límite de "pinte su raya" (véase el mapa 1).

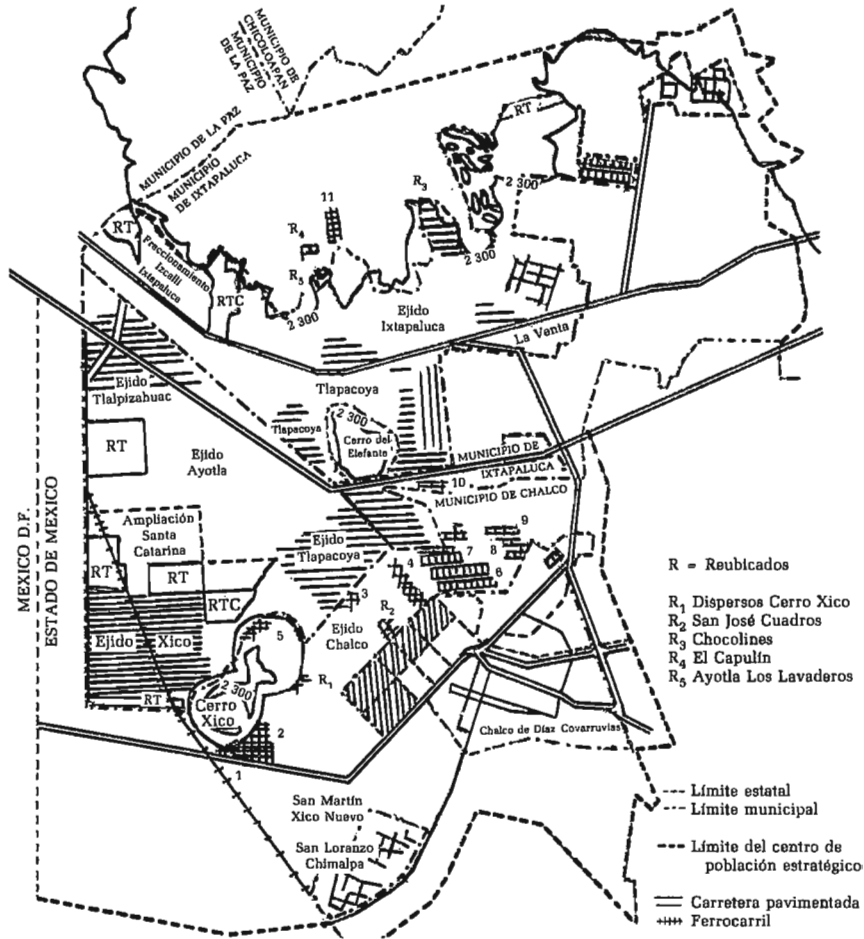
Los asentamientos de Chalco e Ixtapaluca constituyen la unidad urbana de mayor tamaño que ha tenido una incorporación reciente a la ciudad de México, realizada por lo demás a través de la "ilegalidad". En 1970 los dos municipios juntos tenían 78 172 habitantes, con una tasa de crecimiento promedio anual de 6.0% para Ixtapaluca y 2.7% para Chalco; para 1980, la población llegó a 156 255 habitantes, con una tasa promedio de crecimiento de 7.0% durante la década. En el periodo 1980-1988 se calcula que la tasa de crecimiento de Chalco se elevó al 17% y la de Ixtapaluca se mantuvo en 8%, para en 1989 alcanzar una población total de 496 690 habitantes. De 1980 a 1989 la población se triplicó (véase Gobierno del Estado de México, 1990a: 13-14).

En cuanto a la superficie "urbanizada", el enorme crecimiento es más claro, pues de 1 500 hectáreas en 1978, en 1987 se había pasado a alrededor de 4 000, de las cuales poco más de 2 000 corresponden al Valle de Chalco, surgido entre 1978 y 1985. Toda esta expansión se dio de forma ilegal a través del fraccionamiento de tierras ejidales; de aquí que Chalco-Ixtapaluca sea probablemente el asentamiento irregular sobre tenencia ejidal más grande de la ZMCM, con aproximadamente 2 806 hectáreas.

Dado que el Valle de Chalco surgió de 1978 a 1985, su ocupación ocurrió en un contexto de supuesta normatividad y regulación de la expansión urbana de la ciudad; sin embargo, las características del asentamiento ponen en tela de juicio todo lo estipulado en esta materia por los planes urbanos.

El enorme crecimiento urbano en la zona Chalco-Ixtapaluca dio por resultado 34 colonias populares, producto de una transac-

MAPA 1
Chalco-Ixtapaluca: programas de desarrollo urbano



Programa de Reservas Territoriales

- RT Reserva territorial no constituida
- RTC Reserva territorial constituida

Programa de Regularización

- ▬ Ejidos expropiados en regularización
- - - En proceso de expropiación
- |||| Propuesta de ampliación de expropiación

Programa "Pinte su Raya"

- - - Límite urbano
- - - En proceso
- ▨ Asentamientos fuera de la raya

- | | |
|------------------------|-------------------|
| 1 Laguna de Oxidación | 2 San Martín Xico |
| 3 Cuadros de Guadalupe | 4 Covadonga |
| 5 Cerro Xico | 6 Franja Oriente |
| 7 San Isidro II | 8 Espartacos |
| 9 Dispersos Espartacos | 10 Nueva San Juan |
| 11 El Tejolote | |

Fuente: DGDUV, residencia regional Chalco - Ixtapaluca, 1988.

ción ilegal de zonas ejidales fundamental para el crecimiento "explosivo".

De este crecimiento habrá que enfatizar tres aspectos que tienen que ver con la expansión urbana del área:

1) Los movimientos intraurbanos hacia la periferia. Como ya se señaló, en los últimos años existe una importante migración de población del D.F. hacia los municipios conurbados, que se inserta dentro de un modelo de movimientos centro-periferia y sobre todo periferia consolidada-periferia reciente. Lo anterior se confirma en el caso de la zona de estudio. En Chalco-Ixtapaluca se encontró que el 94% de la población tuvo como lugar de residencia inmediata anterior el D.F. y los municipios conurbados (47.2% procedía de estos últimos y 46.8% del D.F.). De este total (94%), 26% procedía de Ciudad Nezahualcóyotl, 19% de Iztapalapa, y 5% de Los Reyes, así como de Tláhuac y Coyoacán, entre los orígenes más importantes. Esto confirma el incremento demográfico de las zonas periféricas a causa de una migración intraurbana, en la que la mayoría de los habitantes procede de la periferia consolidada o inmediata anterior.

2) Los mecanismos de incorporación del suelo. En el proceso ilegal de incorporación del suelo al crecimiento urbano han intervenido distintos agentes, que a través de relaciones informales sancionadas por la mediación han establecido la lógica del proceso. A través de relaciones diferenciadas, estos agentes intermedios o "urbanos" ejercen un control transitorio sobre la tierra; la falta de tratamiento sobre ellos ha sido pues una de las omisiones más importantes de la política de control del crecimiento urbano.¹¹

Los resultados de la encuesta revelaron que el 66% de los habitantes de la zona adquirieron el lote que habitan por compra a ejidatarios o fraccionadores, y un 23% —cifra importante dada la relativa poca edad del asentamiento— lo adquirió mediante traspaso, indicador de la especulación con el suelo. La irregularidad del asentamiento deviene de la compra-venta de tierras ejidales y destaca el incumplimiento de los artículos 52 y 470 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, el primero de ellos referente a la inalienabilidad de los derechos sobre los bienes agrarios y el segundo a las sanciones a que se hacen acreedores quienes, detentando el

¹¹ A estos agentes se les ha considerado parte de redes sociales que pueden "definirse como un conjunto de relaciones diferenciadas (compadrazgo, parentesco, amistad, complicidad, vecindad, etc.) que posibilitan y sancionan la intermediación" (De la Peña, 1986: 35). Al referirse a los agentes inmobiliarios en la ZMCM en su relación con la propiedad del suelo, Castañeda (1988: 226-227) los clasifica en propietarios o usufructuarios, intermediarios, públicos, y eventuales.

cargo de comisariado ejidal, permitan o realicen actos de transferencia "ilegal" de la tierra.

En estudios anteriores se ha mostrado que en los procesos de venta ilegal organismos como la Confederación Nacional Campesina (CNC) han estado a la vanguardia de la especulación con la tierra (Durand, 1983; Bejarano, 1983). Lo mismo se ha hablado de la SRA, en la que se ha detectado una política de patronazgo hacia los ejidatarios y cuyo poder descansa en su habilidad para controlar y manipular a los campesinos (Gilbert y Ward, 1985). Lo mismo se confirmó con distintos técnicos y funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y de la residencia regional de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SDUV) de Chalco, las cuales han percibido más de cerca el proceso con algunos representantes de los colonos.

Los principales agentes y mediadores en la zona Chalco-Ixtapaluca fueron ejidatarios, la SRA, fraccionadores profesionales y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) local. De la mediación estuvieron a cargo en su mayor parte las presidencias municipales, que sirvieron para consolidar los contactos con los funcionarios estatales y federales que hacían posible el fraccionamiento de las parcelas ejidales.¹²

Con la participación del PRI local fue posible someter a control a los colonos y mantener la estabilidad social necesaria para continuar con el fraccionamiento, al mismo tiempo que se garantizaba la no intervención de otros partidos políticos, lo que se logró convirtiendo a los afiliados priistas en representantes de los colonos y encargándolos de la gestión de sus principales demandas.

También se encontró la evidencia de que a través de los funcionarios de los municipios se nombró a los delegados de las colonias irregulares; es decir, el mismo municipio impulsó la representación de las colonias ante la autoridad, delegados que se dedicaron a fraccionar y a consolidar así el asentamiento.

3) Los niveles de ingreso de la población. De acuerdo con los resultados de la encuesta, aproximadamente el 60% de la población asalariada obtiene hasta un salario mínimo mensualmente; en el caso de los no asalariados, este porcentaje se eleva hasta el 68%. Si agrupamos la Población Económicamente Activa (PEA) que obtiene desde menos de un salario mínimo hasta 1.5 veces este salario, el 89% de esta población se encuentra en los niveles más bajos del ingreso. Estas cifras son bastante consistentes con

¹² Para una relación más detallada del proceso de ocupación y de venta ilegal de tierras ejidales en el Valle de Chalco, véase Espinoza (1988), Castañeda (1988), Legorreta (1988) y Olvera (1989).

otras fuentes que hacen referencia a estos niveles de ingreso (véanse los Planes de Centros de Población Estratégicos, 1985; y Gobierno del Estado de México, 1990a).

Es de destacar el hecho de que en lo que se considera el Valle de Chalco¹³ se calcula que 12% de la población total está desocupada, cifra tres veces mayor a la de las áreas urbanas, cuyo promedio en 1988 fue de 3.5%; además, se estima que "aproximadamente 206 mil habitantes se encuentran desempleados o en condiciones de pobreza extrema" (Gobierno del Estado de México, 1990a: 22-23). Asimismo, es clara la terciarización de la actividad económica, ya que la PEA local alcanza proporciones del 60 al 70% en esta actividad.

Consideraciones finales

Después de 10 años de política urbana en la ciudad de México es preocupante que ésta no presente avances significativos, al menos en lo que respecta a la política de uso del suelo. A los mecanismos de control en la ocupación de la tierra se les sigue planteando en los mismos términos: no hay un tratamiento formal de los verdaderos procesos y agentes que estructuran el espacio urbano, especialmente en el caso de los asentamientos ilegales.

Esto ha provocado una evidente ineficacia de la estrategia para controlar la expansión urbana, pues además de presentar rezagos en sus normas ha sido ineficaz en su objetivo. Sin embargo, la planeación del uso del suelo en la ZMCM tiene fundamentalmente un carácter conectivo de los efectos y no preventivo en el sentido de incidir en los procesos causales, de tal suerte que no ofrece aún alternativas de compensación social a nivel de proyecto metropolitano o regional a fin de beneficiar a los grupos socialmente más necesitados a través de modalidades diferenciadas de apropiación de la tierra. Es urgente hacer planteamientos globales para toda la ciudad que contemplen las áreas de mayor demanda, el comportamiento de los agentes que median en la apropiación del suelo y el tipo de demanda, que en su mayor parte se ubica en los niveles más bajos del ingreso.

Bibliografía

Aguilar, A. G. (1987a). "La política urbana y el Plan Director de la Ciudad de México. ¿Proceso operativo o fachada política?", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 2, México, El Colegio de México.

¹³ Lo que se denomina Valle de Chalco, agrupa cinco municipios del Estado de México: Chalco, Ixtapaluca, Los Reyes, Chimalhuacán y Chicoloapan.

- _____ (1987b). "Planificación urbana. Hacia un enfoque de economía política", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 21, núm. 83-84, México, SIAP.
- Alonso, J. (1980). *Lucha urbana y acumulación de capital*, México, Ediciones de la Casa Chata.
- Bejarano, F. (1983). "La irregularidad de la tenencia de la tierra en las colonias populares (1976-1982)", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLV, núm. 3, pp. 797-827.
- Calderón, C. J. (1987). "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político. El caso de las zonas ejidales y comunales de la ciudad de México (1980-1984)", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 2, México, El Colegio de México.
- Castañeda, V. (1988). "Mercado inmobiliario en la periferia metropolitana. Los precios del suelo. Estudios de casos", en O. Terrazas y E. Preciat (coords.), *Estructura territorial de la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés.
- Castells, M. (1981). *Crisis urbana y cambio social*, México, Siglo XXI Editores.
- Cornelius, W. y R. Kemper (eds.) (1978). "Metropolitan Latin America: The Challenge and the Response", en *Latin American Urban Research*, vol. 6, California, Sage Publications.
- DDF (1987). *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México.
- _____ (1989). "Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", en *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, 17 de abril, México.
- De la Peña, G. (1986). "Poder local, poder regional: perspectivas socio-antropológicas", en Padua J. Vanneph A. (comp.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México, CEMCA.
- Durand, J. (1983). *La ciudad invade al ejido*, México, Ediciones de la Casa Chata, núm. 17.
- Espinoza, M. (1988). "Relaciones de poder en un asentamiento proletario. Valle de Chalco", en *Suplemento Metrópoli, El Día*, 10/X/88.
- Garza, G. (1986). "Planeación urbana en México en periodo de crisis (1983-1984)", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, México, El Colegio de México.
- Gilbert, A. y P. Ward (1985). *Housing, the State and the Poor. Policy and Practice in Three Latin American Cities*, Cambridge University Press.
- Gobierno del Estado de México (1986). "Plan Estatal de Desarrollo Urbano", en *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 8 de abril.
- _____ (1990a). *Solidaridad. Programa para el Oriente del Estado de México*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- _____ (1990b). "Cuadros de inversión por programa del Convenio de Desarrollo Municipal, el Convenio Único de Desarrollo y el Programa de Inversión Estatal 1985-1989", Secretaría de Finanzas y Planeación, Toluca, México.
- Healey, P. et al. (1982). "Theoretical Debates in Planning: Towards a Coherent Dialogue", en P. Healey et al. (eds.), *Planning Theory. Prospects for the 1980's*, Pergamon Press.

- Iracheta, A. (1984). *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Toluca, México, UAEM.
- (1988). *Hacia una planeación urbana crítica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco-Gernika.
- Kirk, G. (1980). *Urban Planning in a Capitalist Society*, Londres, Croom Helm.
- Legorreta, J. (1988). "El suelo y la vivienda en los procesos de expansión urbana de la ciudad de México", ponencia presentada en el seminario *Alternativas Metropolitanas*, México, 19 al 21 octubre.
- Loaeza, L. y R. E. Bernal (1989). "PRUPE: Experiencia fallida", en *Ciudades*, núm. 3, México, Red Nacional de Investigación Urbana.
- Massey, D. (1984). *Spatial Divisions of Labour: Social Structures and the Geography of Production*, MacMillan.
- McAuslan, P. (1985). *Urban Land and Shelter for the Poor*, Londres, Earthscan.
- Messmacher, M. (1987). *México: Megalópolis*, México, Secretaría de Educación Pública, Colección Foro 2000.
- Núñez, O. et al. (1982). "Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina", en E. Pradilla (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM Xochimilco.
- Olvera, G. (1989). "El control del crecimiento urbano de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El caso de la zona Chalco-Ixtapaluca, Estado de México", tesis de licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, México, UNAM.
- París, Ch. (1982). *Critical Readings in Planning Theory*, Pergamon Press.
- Peet, R. (1977). "The Development of Radical Geography in the United States", en R. Peet (ed.), *Radical Geography Alternative Viewpoints on Contemporary Social Issues*, Londres, Methuen and Co. Ltd.
- Planes de Centros de Población Estratégicos (1985), Edo. de México (AURIS).
- Pradilla, E. (1982). "Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas de Estado en América Latina", en E. Pradilla (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, México, UAM Xochimilco.
- (1984). *Contribución a la crítica de la teoría urbana. Del espacio a la crisis urbana*, México, UAM Xochimilco.
- Schteingart, M. (1981). "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra. El caso de la Ciudad de México", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XV, núm. 6, México, SIAP.
- SPP y FCE (1985). "Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988", en *Antología de la planeación en México 1917-1985*, tomo 14, México.
- Valenzuela, R. (1986). "El suelo no urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja. Aportaciones para un debate sobre su comprensión y tratamiento", en *Ciudad y Territorio*, julio-septiembre, España.