

Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades

Adrián Guillermo Aguilar

Irma Escamilla

Coordinadores



LXI LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS
CONSEJO EDITORIAL
**CONOCER
PARA
DECIDIR**
EN APOYO A LA
INVESTIGACIÓN
ACADÉMICA



INSTITUTO DE
GEOGRAFÍA
U N A M



MÉXICO • 2011

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI LEGISLATURA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE GEOGRAFÍA
CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, junio del año 2011

© 2011

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE GEOGRAFÍA

© 2011

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-431-0

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporra.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.



El manejo de asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. Una política urbana ineficaz

*Adrián Guillermo Aguilar**
Clemencia Santos Cerquera

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene por objetivo analizar la efectividad de la política de uso del suelo en la ciudad de México, para controlar la expansión de asentamientos humanos irregulares en zonas periurbanas de alto valor ecológico, así como la viabilidad de las soluciones que se han adoptado. En general se argumenta que la política de uso del suelo en la ciudad de México ha sido una política reactiva, e inconsistente a su interior, que ignora los asentamientos humanos irregulares (AHI) y que carece de recursos financieros y capacidad institucional para darles soluciones. La política urbana ha fallado en reorientar el crecimiento poblacional y conservar las zonas de reserva ecológica; ha limitado el acceso de los pobres a una vivienda con servicios adecuados y a una mayor seguridad en la tenencia de la tierra; y en contar con un adecuado ordenamiento territorial que no ponga en riesgo al suelo de conservación; como caso de estudio se analiza la política de manejo de los asentamientos irregulares en la delegación Tlalpan. Se concluye que esta política muestra diversidad de criterios en la aplicación de la normatividad urbana y ambiental; no es consistente con los principios de la urbanización sustentable para controlar la ocupación urbana y proteger el medio ambiente; y el gobierno local muestra incapacidad no sólo para integrar física y socialmente a asentamientos irregulares dentro del tejido urbano, sino para detener la expansión urbana irregular en zonas de alto valor ambiental.

*Instituto de Geografía, UNAM. Este trabajo es resultado del proyecto de investigación 49648, financiado por Conacyt, titulado: "Las megaciudades y la sustentabilidad ambiental. Expansión urbana y deterioro ambiental en la ciudad de México", adrian@servidor.unam.mx, csc8896@hotmail.com

I. ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES, POLÍTICA URBANA Y SUSTENTABILIDAD

Los pobres urbanos en América Latina viven una heterogeneidad de condiciones que expresan directa e indirectamente su vulnerabilidad tanto social como económica. Desde la perspectiva económica, la pobreza adopta la forma de ingresos bajos asociados a empleos de baja calificación y falta de activos patrimoniales; desde el punto de vista social se refleja en un hábitat precario con falta de servicios y seguridad en la tenencia de tierra, falta de capital educativo o desigualdades de género. Particularmente en el ámbito de hábitat y de las intervenciones urbano-territoriales existe un vacío que oriente la política pública para mitigar los impactos de esta vulnerabilidad social y económica de los sectores de pobreza urbana, y que atienda sus demandas básicas (Winchester, 2008: 28; McGranahan, Mitlin y Satterthwaite, 2008: 77; Smolka y Larangeira, 2008: 100).

Esta falta de soluciones a los pobres urbanos, particularmente a los que viven en asentamientos humanos irregulares (AHI), nos plantea por lo menos cuatro discusiones muy importantes que deben profundizarse en nuestras ciudades: 1) la persistencia y el incremento de los AHI, sobre todo en el mundo en desarrollo; 2) las condiciones precarias en que vive la población en estos asentamientos; 3) el desafío que se establece entre esta precariedad y condiciones de sustentabilidad; 4) y la necesidad de posturas más positivas para mejorar la condición de los AHI. A continuación se discuten brevemente estos cuatro aspectos.

1) *La persistencia y el incremento de los AHI.* Una de las expresiones más dramáticas de estas condiciones de pobreza y desigualdades en las ciudades latinoamericanas es la persistencia y el incremento de los asentamientos humanos irregulares; se estimaba que a mediados de la presente década existían en América Latina y el Caribe 134 millones de personas en asentamientos humanos irregulares (véase cuadro 1), cifra que equivalía a un poco más del 30 por ciento de la población urbana total (UN-Habitat, 2006: cuadro 1). El punto central es que, a pesar de este alto número de población que vive en situaciones de ilegalidad y precariedad, la política de uso de suelo ha sido ineficaz en encontrar soluciones para estos asentamientos, y ello repercute directamente en la falta de

Cuadro I

ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL MUNDO, POR REGIÓN, 1990, 2005. POBLACIÓN TOTAL Y TASAS DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL

Región	1990 (%)	Población (miles) 1990	2005 (%)	Población (miles) 1990	Tasa de crecimiento (%)
Mundo	31.3	714, 912	31.2	997, 767	2.22
Regiones desarrolladas	6.0	41, 750	6.0	46, 511	0.72
Eurasia (Países en CIS)	10.3	18, 929	10.3	187, 637	-0.10
Europa (Países en CIS)	6.0	9, 208	6.0	8, 761	-0.33
Asia (Países en CIS)	30.3	9, 721	29.0	9, 879	0.11
Regiones en desarrollo	46.5	654, 294	41.4	933, 376	2.37
África del Norte	37.7	21, 719	25.4	21, 224	-0.15
África Subsahariana	72.3	100, 973	71.8	199, 231	4.53
América Latina y el Caribe	35.4	110, 837	30.8	134, 257	1.28
Asia Oriental	41.1	150, 761	34.8	212, 368	2.28
Asia Oriental, excluye China	25.3	12, 831	25.4	16, 702	1.76
Asia del Sur	63.7	198, 663	57.4	276, 432	2.20
Sureste de Asia	36.8	48, 986	25.3	59, 913	1.34
Asia Occidental	26.4	22, 006	25.5	33, 057	2.71
Oceanía	24.5	350	24.0	568	3.24

Fuente: Habitat (2005), Global Urban Observatory, Urban Indicators Programme, Phase III.
Citado en UN-Habitat (2006), *The State of the World's Cities Report 2006/2007*, p. 16.

equidad y sustentabilidad de nuestras ciudades. Ante el fracaso de reducir la pobreza urbana y los asentamientos irregulares por parte de los gobiernos urbanos, es evidente la necesidad de adoptar posiciones más positivas y enfoques progresivos que tiendan a resolver estos problemas de manera gradual y efectiva.

A pesar de que a las ciudades se les considera el motor económico de los países, las principales receptoras de la inversión pública y privada, y son sinónimo de un gran potencial para la generación de empleos, la generación de riqueza por parte de los centros urbanos de manera automática no beneficia a toda su población y por lo mismo no reduce los niveles de pobreza; por el contrario, en varias ciudades en años recientes se ha agudizado la polarización social y con ello la distancia entre los grupos más ricos y aquellos con las peores condiciones socioeconómicas, como los que viven en asentamientos irregulares. En resumen, el

problema de los asentamientos irregulares se sigue incrementando, y las condiciones en que vive su población tienden a agravarse.

2) *Las condiciones precarias en que vive la población en los AHI.* La población en estos asentamientos irregulares vive en condiciones realmente precarias, en su mayoría en las periferias de las ciudades. La definición que generalmente utiliza el programa Hábitat de Naciones Unidas para clasificar a los asentamientos humanos irregulares es muy representativa de las diferentes dimensiones de pobreza de estos asentamientos; esta definición usa cinco indicadores a nivel de vivienda; cuatro se refieren a la condición física de los AHI: falta de abastecimiento de agua, falta de drenaje, hacinamiento y uso de materiales no duraderos; el quinto indicador es la tenencia de la tierra, el cual se vincula con el aspecto jurídico del suelo, muy difícil de medir o monitorear. Bajo esta perspectiva, los AHI concentran tres principales dimensiones de la pobreza: la primera se refiere a la calidad de la vivienda y la presencia de servicios básicos, y a ésta se le puede denominar la dimensión física de la pobreza; la segunda sería la situación legal de la vivienda o la tierra urbana, que se vincula a la forma de adquisición de la propiedad, y que se le puede denominar la dimensión jurídica; y la tercera toca el tema del empleo y del ingreso de sus habitantes, y a ésta se le puede llamar la dimensión social (UN-Habitat, 2006: 19).

Un aspecto crucial es que, de las tres dimensiones señaladas, la precariedad de la vivienda con inseguridad en la tenencia de tierra es tan grave y severa como la pobreza por ingresos y empleo; según estimaciones que varían por país, en algunas ciudades una cantidad importante de población, que puede llegar al 50 por ciento, vive en la informalidad desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, ocupando suelo público o privado de manera ilegal (Winchester, 2008: 33). En uno de los pocos estudios que tratan de evaluar las principales carencias en los AHI en América Latina, Mac Donald (2004: 51) señala que a principios de este siglo si bien el acceso al drenaje ha aumentado sigue afectando a cerca de la mitad de estos hogares pobres urbanos (47 por ciento); la exclusión de la red de agua potable aunque también ha bajado sigue siendo significativa (22 por ciento); la calidad del material de la vivienda presenta avances, y un bajo porcentaje tiene material precario (15 por ciento); pero en el rubro de tenencia de la tierra se observa un estancamiento (35 por ciento). De esta manera,

el problema de los asentamientos irregulares es de carácter multidimensional, cada indicador presenta un comportamiento diferente que se puede relacionar ya sea a aspectos financieros o a aspectos políticos.

3) *El desafío que se establece entre la precariedad y condiciones de sustentabilidad.* Los AHI han recibido últimamente un renovado interés porque su solución se ha vuelto un nuevo desafío desde la perspectiva de la sustentabilidad urbana; es una necesidad imperiosa la de acomodar el rápido crecimiento urbano de muchas ciudades, de dotar de la infraestructura y el equipamiento básico, y de mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos, ya que se sostiene que una mejoría en las condiciones de pobreza seguramente incidirá en una mejora del medio ambiente urbano.

En la presente década el problema de la pobreza y los AHI se ha vinculado estrechamente a los llamados objetivos de desarrollo del milenio (ODM), en los cuales se establece un marco de referencia fundamental para combatir la pobreza y la degradación ambiental en las ciudades; pero también es un intento de formalizar una política de atención a este problema, ya que el logro de los objetivos depende de la capacidad de los gobiernos para acelerar el proceso de reducir la pobreza urbana y la desigualdad, y revertir las tendencias de formación de AHI (www.un.org/millennium-goals/). Por ejemplo, el objetivo 7, meta 11 de los ODM propone mejorar la vida de al menos 100 millones de habitantes de AHI para el año 2020; con ello se presiona a la comunidad internacional a atacar un aspecto específico de la pobreza urbana que hasta ahora no ha sido capturado en las estadísticas nacionales y mucho menos en las de carácter urbano; al ignorar el problema de los AHI los gobiernos están indirectamente adoptando modelos de urbanización que no son ni sustentables ni aceptables (UN-Habitat, 2006: 50).¹

Desafortunadamente, la persistencia de los asentamientos humanos irregulares es un factor que contribuye a que nuestras ciudades mantengan un patrón de urbanización de fuerte polarización social y de marca-

¹ Esa propuesta de los ODM no está libre de críticas, se han formulado preguntas en dos sentidos, primero, ¿por qué se excluye a la gran mayoría de pobladores de AHI (sólo 100 millones de un total de más de 900 millones)?, ¿de qué 100 millones estamos hablando?, ¿quién va a escoger a los que se les va a mejorar la calidad de vida?, ¿quién les va a informar al resto de los pobladores que fueron excluidos de los objetivos del milenio? Y segundo, ¿por qué los ODM no tratan una serie de aspectos cruciales en el mejoramiento de estos asentamientos, como los decrecientes presupuestos para vivienda de los pobres, los precios de la tierra y materiales de construcción, invasiones ilegales, o discriminación contra las mujeres? (véase UN-Habitat, 2006: 36).

das divisiones espaciales, donde los estratos más acomodados viven en colonias protegidas con la última tecnología, con todos los servicios y la mejor comunicación y comodidad, como son los barrios cerrados, mientras que los grupos pobres viven en condiciones precarias, con servicios deficientes y en sitios bajo riesgo de desastres; ellos han sido relegados a las zonas periféricas debido a la escasez de tierras urbanizadas y a la naturaleza especulativa de los mercados de suelo en las ciudades, lo que ha provocado un aumento de los precios del suelo en las ciudades. En las periferias urbanas el costo de la tierra es menor pero esto contribuye a la segregación socio-espacial de los pobres urbanos en barrios marginales periféricos. Si este modelo no se revierte, los pobres seguirán social y espacialmente segregados, condición que va en contra de los principios de la equidad social y la sustentabilidad urbana.

4) *La necesidad de posturas más positivas para mejorar la condición de los AHI.* La incapacidad de la política urbana para resolver la falta de acceso a la tierra urbana o a una vivienda barata por los pobres urbanos generó una gran tolerancia por parte de los gobiernos urbanos hacia los asentamientos irregulares. Las administraciones urbanas se vieron forzadas a “acomodar” un gran número de población pobre en el espacio urbano; este “acomodo” no sólo tomó la forma de mucha tolerancia, sino también de facilidades para ocupar la tierra urbana de manera ilegal y aumentar así el número de viviendas precarias (Smolka y Laranjeira, 2008: 101).

Desde el punto de vista del enfoque que los gobiernos urbanos han utilizado para tratar a los asentamientos irregulares, se pueden identificar tres grandes etapas. En la primera fase, que se puede ubicar de mediados del siglo pasado hasta los setenta, se aplicaron políticas negativas y autoritarias, tales como desalojos, erradicaciones o negligencia benévola, ignorando sus demandas; se les consideraba un producto negativo de una urbanización excesiva. En la segunda fase, a partir de los años ochenta, se elaboraron muchos programas gubernamentales con el propósito de mejorar estos asentamientos; así surgieron programas de sitios y servicios, autoconstrucción, bancos de materiales, etc. Sin embargo, estos programas también fallaron en resolver el problema, y los beneficios fueron aprovechados por grupos de más altos ingresos (McGrannan, Mitlin y Satterthwite, 2008: 80-81). De todas las estrategias usadas

en ambas etapas la única que se mantiene firme en el tratamiento de estos asentamientos ha sido la de la regularización de la tenencia de la tierra, estrategia que ha sido criticada porque incrementa el precio del suelo y estimula mayor irregularidad en la ocupación del suelo; muchos de los asentamientos regularizados ceden a nuevas presiones para incorporar más vivienda y mayor densidad a través de más ocupaciones informales en áreas circundantes; así, la dotación de infraestructura ayuda a estimular más asentamientos irregulares (Smolka y Larangeira, 2008: 103). De hecho, los programas de regularización se enfocan en atacar las consecuencias y no las causas de la informalidad.

A partir de principios del presente siglo hay elementos que nos muestran que hemos entrado a una tercera fase de reconocimiento de los asentamientos irregulares, y se propone tomar medidas y estrategias concretas para buscarles solución; se aprecian propuestas de políticas más positivas, aunque muy incipientes, para el mejoramiento de estos asentamientos, con movilización de recursos locales para programas de mejoramiento de barrios. Esta nueva fase de políticas de apoyo a los asentamientos irregulares se basa en una opción más viable en nuestras ciudades. Una estrategia basada en el asentamiento de poblaciones en las zonas que ya ocupan proporciona una solución muy posible desde el punto de vista social y económico al problema de los asentamientos irregulares; estos últimos se aceptan como una realidad urbana que no puede erradicarse, y se aceptan como parte del proceso de crecimiento de las ciudades. La construcción social del hábitat por los habitantes de los asentamientos precarios debe de ser considerada como un recurso y una inversión de los sectores de bajos ingresos que debe activarse, mejorarse o capitalizarse (Winchester, 2008: 34). En general, los responsables de la formulación de las políticas no han reconocido en forma explícita este recurso, ni su incorporación a las políticas de vivienda.

*Identificación de factores para mejorar
los asentamientos irregulares*

El programa Hábitat de Naciones Unidas llevó a cabo en 2006 (UN-Habitat, 2006: 40-43) una evaluación de 100 países en desarrollo para saber qué

naciones habían reducido de manera sostenida en el periodo 1990-2000 el número de AHI en su territorio de manera notable. El resultado indicó que ocho países lograron un progreso importante en esta meta² a través de mejoras en las condiciones de vida de los pobres urbanos. El citado reporte señala los siguientes como los principales factores que se señalaron para lograr avances en ese objetivo:

1. *Compromiso y liderazgo político* con políticas públicas a largo plazo son ingredientes esenciales; comprometer a los gobernantes de alto nivel es la mejor manera de garantizar que se van a canalizar recursos y se va actuar en el corto plazo.
2. *Reformas sectoriales graduales* que inciden en áreas críticas de la política urbana y que mejoran las condiciones de vida de los pobladores; estas reformas se enfocan en aspectos como asegurar la tenencia de la tierra, tener acceso a vivienda barata y mejorar la cobertura de agua y drenaje.
3. Una buena *gobernanza local*, que impulse una efectiva política de descentralización, reformas municipales y una amplia participación de la población en el proceso de planeación. De esta manera, las municipalidades se involucran más en el mejoramiento de los AHI.
4. *Sostenibilidad financiera* de los gobiernos locales, así como encontrar formas innovadoras de conseguir inversiones locales.

Es decir, dichos avances están directamente relacionados con la presencia de un gobierno y una planeación urbana inclusiva y con visión a futuro, que incluya el mejoramiento de los AHI y su prevención como un asunto prioritario; lo anterior debe combinarse con políticas de desarrollo urbano a favor de los pobres, que traten de dar solución a su problemas jurídicos de tenencia de la tierra y expandan y mejoren las oportunidades de empleo; éstos son ingredientes básicos para un desarrollo urbano sustentable, y sitúan a las ciudades en el camino correcto para tratar de alcanzar las metas de los ODM. De manera complementaria y muy similar, McGranahan, Mitlin y Satterthwite (2008: 85) señalan que existen tres

² A los países que mostraron este avance se les denominó "countries on track", y fueron Puerto Rico, Uruguay, Cuba, Egipto, Sri Lanka, Tailandia, Túnez, Georgia (UN-Habitat, 2006: 40-41).

principios para apoyar a los grupos más pobres: 1) promover a nivel local la posesión de la tierra para poder acceder a financiamiento; 2) mejoramientos progresivos en la vivienda y los servicios, acordes con presupuestos reducidos; 3) y formas alternativas de participación comunitaria, que aunque es un principio difícil de aplicar, sirve para construir cierto poder que ayude a empujar una agenda local.

El punto crucial es entonces saber en cada ciudad cuál es el enfoque que se está aplicando y qué avances se están logrando en materia de asentamientos irregulares.

2. LA POLÍTICA URBANA Y LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN MÉXICO

La política de uso del suelo en la ciudad de México ha sido ineficaz en resolver el problema de los asentamientos humanos irregulares de los grupos más pobres; la expansión periférica y dispersa en asentamientos informales que apreciamos en la metrópoli más grande del país tiene en gran medida su origen en la falta de acceso de una gran proporción de la población de bajos ingresos a una vivienda o a un lote a precios accesibles, e indirectamente ha propiciado el incremento de asentamientos informales en condiciones de vivienda precaria, inseguridad en la tenencia de la tierra y localización en sitios ambientalmente riesgosos. El solo hecho de que existan estas condiciones de pobreza nos indica que se trata de una política urbana deficiente.

Dos importantes rasgos caracterizan esta falta de efectividad en su aplicación: primero, la política urbana ha tenido que adoptar una postura tolerante con la ocupación ilegal de tierra privada y la de carácter ejidal y comunal, como consecuencia de que no ha dado solución a los pobres urbanos a su necesidad de vivienda y tierra barata; y segundo, una vez establecidos los AHI, la política urbana ha tenido que recurrir a la regularización de la tenencia de la tierra como una solución *ex-post* a este problema, lo cual ha estimulado mayores expansiones irregulares.

1) *Política tolerante y ocupación de tierras de propiedad comunal.* Desde la segunda mitad del siglo pasado los asentamientos irregulares proliferaron en el espacio urbano de la ciudad de México. Estas ocupaciones ilegales se llevaban a cabo a través de dos diferentes tipos de acciones,

que han sido los mecanismos predominantes para la formación de estos asentamientos: primera, las invasiones organizadas que sucedían cuando grupos de colonos ocupaban terrenos de forma ilegal sin la aprobación del dueño, con lo que infringían abiertamente la ley y estaban sujetos a sanciones legales e incluso al desalojo; este método predominó en la década de los cuarenta y cincuenta del siglo pasado, época en que muchas de ellas fueron reprimidas, pero muchas otras fueron toleradas. La segunda forma es la compra de lotes a un supuesto dueño, el cual por su lado no ha cumplido con el orden legal en la transacción, y entonces es este último el que ha infringido la ley; en este caso se trata de fraccionamientos clandestinos donde los propietarios del suelo suelen estar de acuerdo y existe complicidad de actores políticos. En el caso del último método, éste ha sido el más común para ocupar tierras ejidales y comunales; este tipo de tenencia de la tierra se estableció con la reforma agraria mexicana que otorgó derechos de propiedad no a campesinos individuales, sino a comunidades rurales (núcleos agrarios); la comunidad es dueña de todo el terreno pero cada individuo tiene un pedazo de tierra que tiene derecho a trabajar. Los derechos del núcleo sobre la tierra eran inalienables, y hasta 1992 los ejidos no se podían vender o disponer para otros fines; es decir, las ventas de terrenos eran consideradas legalmente “inexistentes” (Tomas, 1997: 26; Azuela, 1997: 222-224; Duhau, 1998: 150-151).³

A pesar de lo anterior, la fuerte demanda de vivienda por los pobres urbanos ha hecho que miles de hectáreas de tierra comunal y ejidal en la periferia de la ciudad fueran ocupadas ilegalmente. Bajo este proceso, la existencia de los AHI ha implicado que, como lo señalan Azuela y Duhau (2006: 191), la ciudad se divida en áreas “legales” e “ilegales”, lo cual tiene profundas implicaciones para la sociedad en su conjunto, puesto que no se puede decir que exista un único *orden público* que incluya normas legales a las cuales todos los miembros de la sociedad se tengan que adherir, sino que esta situación muestra que un número importante de población tiene acceso a tierra urbana por procesos (ilegales) diferentes del resto de

³ La única manera de que un poblador que compró a un ejidatario pueda conseguir un título de propiedad es a través de un decreto presidencial que expropie la tierra ejidal a favor de la Corett, un organismo dedicado a la regularización de la tenencia de la tierra a nivel federal, que luego vende esos terrenos a cada poblador sobre una base individual.

la sociedad, con lo que está claro que no todos los individuos están sujetos a las mismas reglas, a la vez que se legitima un mercado de tierra ilegal.

Los asentamientos en ejidos surgieron como ampliaciones del área destinada al asiento de los grupos campesinos, las llamadas zonas de urbanización ejidal que podían albergar a los “avecindados”, personas externas pero supuestamente útiles a la comunidad. Y toda esta ocupación de zonas ejidales y comunales sucedió con gran frecuencia en las décadas de los setenta y ochenta, al margen de la política urbana pero con la protección de la política agraria, lo cual es *contradictorio* porque en realidad se trataba de la expansión de la ciudad y la desaparición de tierras dedicadas al uso agrícola y/o con cierto valor ambiental.

A partir del problema de la existencia de asentamientos irregulares en tierras ejidales y comunales, se hace necesario proceder a la expropiación de estas tierras y regularizar su tenencia a favor de sus ocupantes. Desde 1974 la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) (véase *Diario Oficial*, 8 de noviembre de 1974) fue creada para ejercer esta función y se convirtió en el único organismo a nivel federal que podía encargarse de la regularización de ejidos y tierra comunal, con lo que el problema de la urbanización ilegal en este tipo de propiedad se convirtió en un asunto federal, haciendo a un lado a las autoridades locales que no tenían injerencia en esta materia de la regularización de la tenencia de tierra, y por lo tanto tienen poco control en este tipo de urbanización.

Sobre este aspecto hay dos puntualizaciones que son de enorme importancia para explicar por qué este proceso de la urbanización irregular continúa. Primero, la regularización de estos asentamientos informales ha funcionado como un mecanismo para mantener la *estabilidad política* en el contexto político urbano (Varley, 2006: 209); se ha constituido en una estrategia del Estado mexicano para lograr la “integración social” de los pobres urbanos, la cual se aceleró principalmente en los años setenta como un mecanismo clientelar⁴ por parte del partido en el

⁴ La existencia de los AHI afecta la política urbana porque surge una negociación con los políticos y un intercambio de favores por votos. Estos favores al final se convierten en beneficios económicos para la tierra invadida con los servicios que se van adquiriendo. Algunos políticos incluso estimulan la ocupación ilegal de suelo público (Macedo, 2000).

poder.⁵ Y segundo, la existencia de la Corett está basada en la *impunidad* de quienes en contra de la ley comercian con la tierra ejidal y comunal; contar con un mecanismo para regularizar la tierra es una garantía para compradores y vendedores de que tarde o temprano una posesión ilegal se convertirá en una propiedad formal (Azuela, 1997: 229). A lo largo del tiempo, desde que se inició este proceso de urbanización ilegal, se ha formado una especie de acuerdo social basado en una falta de responsabilidad de los núcleos agrarios como parte del paternalismo oficial hacia estos grupos.

2) *La regularización de la tenencia de la tierra.* Una vez que se ha permitido el surgimiento de los AHI, y como se señalaba anteriormente, a muchos de ellos se les ha aplicado un proceso de regularización de la tenencia de la tierra por el cual se les reconoce el derecho de propiedad de su lote, y se reconoce legalmente el asentamiento por parte de los gobiernos urbanos. Este último reconocimiento debe servir para la introducción de los servicios urbanos; sin embargo, la legalización de la tenencia de la tierra nunca ha sido una condición para que los servicios lleguen; la mayoría de los asentamientos ya disfrutaban de algunos servicios aun cuando sean ilegales, situación que en sentido estricto no debería de existir, pero sucede y representa una regularización *de facto* aunque no *de jure*. Sobre este punto, algunos estudios afirman que la percepción de una “seguridad de tenencia” es más importante que el título de propiedad mismo y que la tenencia legal no es una precondition de mejoramientos en la vivienda; por su parte, De Soto (1989) ha acuñado este concepto de percepción de la seguridad de tenencia con el término de “expectativa de derechos de propiedad” (Varley, 1987; De Soto, 1989; Macedo, 2000).

En el caso de la ciudad de México, la regularización se convirtió desde los setenta del siglo pasado en una forma común de intervención estatal en los AHI donde vivían los estratos pobres de la ciudad, con lo cual se transmitía un mensaje muy claro a estos grupos sociales: que eventualmente el gobierno federal, en combinación con el local, apoyarían la regularización de las urbanizaciones informales, lo cual evidentemente promovía los AHI.

⁵ Durante la administración de Luis Echeverría se expropiaron en el país casi 28 000 ha de terrenos ejidales, y durante la administración de Salinas de Gortari se expropiaron poco más de 58 000 ha de este mismo tipo de propiedad (Varley, 2006: 210).

En cuanto a los efectos políticos y sociales de la política de regularización de la propiedad en las colonias populares, ésta ha contribuido a dar continuidad al poblamiento irregular y además ha implicado “privatizar” tierras que son de propiedad “social”, lo cual pone en marcha mecanismos especulativos del suelo urbano que ponen en peligro la posibilidad de que los colonos puedan conservar sus lotes (Duhau, 1998: 256-257). La regularización de la tierra ha servido para legitimar la tolerancia oficial de subdividir terrenos de propiedad privada y comunal, legalizando viviendas que han surgido a través de autoconstrucción, las cuales no son viviendas de interés social o producto de políticas progresistas, sino más bien muestran claramente la ausencia de estas políticas (Azuela y Duhau, 2006: 204). Dicho de otra manera, la regularización ha impedido que la política urbana sea innovadora y busque sus propias soluciones al problema de los pobres urbanos, pero además no ayuda a controlar el proceso de expansión urbana y tiende a perpetuar y proteger el mercado ilegal de suelo.⁶

En términos de la efectividad de la política urbana, la regularización de la tenencia de la tierra en los procesos urbanos ha estado regida por la política agraria a nivel nacional, en lugar de que a los problemas del suelo urbano relacionados con la tierra ejidal y comunal que han existido por décadas en nuestras ciudades se les aplique una política urbana estatal *ad hoc*, en lugar de que una política federal determine este proceso (Azuela, 1997: 230). De aquí la falta de independencia y eficacia de la política urbana local para dar solución a la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares.

De esta manera, la exposición anterior ha tratado de poner en evidencia, primero, los mecanismos principales que en las últimas décadas han permitido que los AHI proliferen en la periferia de la ciudad de México; segundo, la tolerancia que ellos han recibido por parte del gobierno local y nacional; tercero, la ausencia de soluciones para dotar a los grupos más pobres de una vivienda o tierra urbana acorde con sus necesidades y recursos económicos; y cuarto, la ausencia de nuevos esquemas de política para manejar los asentamientos irregulares.

⁶ De acuerdo con Duhau (1998: 206), en el periodo 1980-1990 las tierras ejidales proporcionaron en la ZMCM el 30 por ciento del suelo incorporado al área urbanizada a través de la formación de colonias populares.

3. LA POLÍTICA URBANA Y LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

El suelo de conservación (SC) dentro del Distrito Federal⁷ surgió a inicios de los ochenta, cuando en el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se estableció una zonificación primaria que dividía su territorio en dos grandes zonas: la zona urbana y la zona no-urbana; en esta última, a su vez, se aprobaron dos subzonas: la zona de amortiguamiento, que representaba una zona de transición entre la realidad urbana y la rural, y la zona de preservación, bajo una estricta política de protección de sus características ambientales y la prohibición de ocupación urbana. Esta última área fue el antecedente del SC (Departamento del Distrito Federal, 1980).

Desde esa época las regulaciones de planeación se han actualizado para normar la ocupación humana en el SC, siempre con el interés central de preservar las características ambientales de esta zona. En la actualidad, en el Distrito Federal existen dos principales regulaciones que son las que establecen las principales reglas de uso de suelo en el SC: desde el punto de vista ambiental existe el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (2003), que se basa en la Ley Ambiental del Distrito Federal (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de enero de 2000); desde el punto de vista urbano se aplica el Programa General de Desarrollo Urbano (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2003), que a su vez se sustenta en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 (*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de agosto de 2006). Además de que cada delegación tiene un Plan de Desarrollo Delegacional que también aplica en el SC. Sin embargo, existen también normatividades adicionales a nivel federal que actúan también en el SC; dos ejemplos de lo anterior son la Ley Forestal, que regula el aprovechamiento de los recursos forestales, y la Ley Agraria, que establece la normatividad para regularizar la tenencia de tierra de propiedad social (ejidos y zonas comunales). Es decir, existe una sobre-regulación del suelo de conservación que, más que apoyar su reglamentación, contribuye a la descoordinación y fragmentación de la acción de los diferentes niveles de gobierno.

⁷ El Distrito Federal es la entidad en la que originalmente la ciudad de México fue fundada, y que actualmente contiene poco menos del 50 por ciento de su población; en la actualidad, su zona metropolitana se ha expandido además al Estado de México y a una fracción del estado de Hidalgo.

Lo cual evidentemente debilita la política de uso del suelo local en esta zona.

El análisis de estas pasadas y actuales regulaciones sobre la política de uso de suelo en el SC del Distrito Federal permite observar algunas inconsistencias, que fundamentalmente se relacionan con dos aspectos:

1. Las zonificaciones de la normatividad urbana y ambiental no son congruentes entre sí; particularmente las que están incluidas en el Plan de Reordenamiento Ecológico y el de Desarrollo Urbano, y aquellas incluidas en el Plan Delegacional.
2. Es particularmente notoria la ausencia de una política explícita de manejo de los asentamientos humanos irregulares, tanto a nivel del Distrito Federal como a nivel delegación.

1. La falta de congruencia de las zonificaciones urbana y ambiental. En cuanto a la falta de congruencia de las zonificaciones, hay que destacar algunas de las principales características de estas normatividades. Por una parte, las de carácter ambiental surgen a mediados de los noventa para responder a las preocupaciones que existían acerca del deterioro ambiental por parte de grupos sociales, y en particular de los dueños de la tierra en el SC, por la conservación de los bosques, las zonas agrícolas y pecuarias, con el fin de seguir manteniendo la capacidad productiva de estas áreas y los servicios ambientales que se proporcionan a los habitantes del Distrito Federal.

La normatividad ambiental de uso del suelo se enfocó básicamente en la zona rural, ya que el ordenamiento ecológico estableció como objetivo general determinar el uso del suelo en el área rural del Distrito Federal, así como regular y promover las actividades productivas en esa zona según la estructura y función de los ecosistemas y las necesidades fundamentales de la población actual y futura (Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2000-2003). Así, el ordenamiento ecológico para el SC se convirtió en un instrumento de planeación dirigido a regular sobre todo las actividades forestales, agrícolas, ganaderas, recreativas y de conservación de la diversidad biológica; y aunque en el programa se menciona el interés por contrarrestar el crecimiento urbano desordenado, era evidente que no estaba entre

sus principales funciones. El PGOE establece en el SC cinco grandes tipos de zonas de uso del suelo: forestal de conservación; forestal de protección; agroforestal; agroecológico; áreas naturales protegidas y poblados rurales.

En lo que toca a las regulaciones de carácter urbano en SC, el Programa General de Desarrollo Urbano se enfoca en dos aspectos: en primer término, en los 36 poblados rurales que mantienen características rurales con importantes identidades y tradiciones culturales; aquí se establecen políticas de conservación patrimonial y mejoramiento urbano tratando de aplicar medidas de contención del crecimiento urbano irregular; y en segundo lugar, se establecen las llamadas *áreas de actuación*, que definen una orientación prioritaria que se dará a diversas zonas del SC que serán objeto de un tratamiento específico. El aspecto importante es que la selección y delimitación de las *áreas de actuación* deberá definirse de manera específica en los programas delegacionales de desarrollo urbano, según las características, condiciones y problemática que presente cada ámbito territorial (Programa General de Desarrollo Urbano, 2003). De esta manera, en el SC se establecen tres áreas de actuación: de rescate ecológico, de preservación ecológica y de producción rural y agroindustrial, las cuales son adicionales, y de hecho se sobrepone espacialmente con aquellas cinco zonas delimitadas en el Programa General de Ordenamiento Ecológico señaladas anteriormente.

Estos dos tipos de normatividades, la ambiental y la urbana, propician una interpretación ambigua del SC y de hecho vuelven más compleja su interpretación, y muestran dos enfoques totalmente diferentes del uso del suelo en SC: la regulación ambiental muestra una naturaleza más estricta y más elaborada, con base en las características naturales y ecológicas de las diferentes zonas o unidades ambientales; está más interesada en las características ambientales –como el sostenimiento de actividades productivas, la recarga del acuífero o la preservación de la biodiversidad– que en la complejidad social de la ocupación urbana y de los asentamientos humanos irregulares. La regulación de naturaleza urbana parece responder más a las presiones sociales, define una zonificación más general donde la ocupación humana se incorpora y es esperada (Aguilar, 2008: 136 y 137).

Cuadro 2

ZONIFICACIÓN DEL SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, 2003

Programa General de Ordenamiento Ecológico del D. F. 2003* Unidades Ambientales	Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2003** Áreas de actuación en suelo de conservación
<i>Poblados rurales</i>	<i>Áreas de rescate ecológico:</i> Áreas cuyas condiciones naturales han sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales.
<i>Áreas naturales protegidas</i> <i>Forestal de protección/especial</i> Terrenos de uso forestal actual, los cuales se ubican entre los terrenos agroforestales y las áreas forestales mejor conservadas.	Se llevarán a cabo acciones para restablecer el equilibrio ecológico. En éstas áreas se ubican generalmente los asentamientos humanos irregulares, poblados rurales y áreas naturales protegidas.
<i>Forestal de conservación/especial</i> Terrenos con las mejores condiciones de conservación de la vegetación natural. Se ubican en los límites del sur-poniente del Distrito Federal. Favorables para el mantenimiento de la biodiversidad y para la recarga del acuífero.	<i>Áreas de preservación ecológica:</i> Extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso del suelo y para desarrollar actividades, compatibles con la función ambiental. No podrán realizarse acciones de urbanización en estas áreas.
<i>Agroecológica/especial</i> El sistema agroecológico reconoce el predominio de actividades agropecuarias tradicionales con una orientación e integración de técnicas apropiadas para mejorar la calidad y el rendimiento productivo.	<i>Áreas de producción rural y agroindustrial:</i> Áreas destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial. Con uso del suelo habitacional de baja densidad, habitacional rural, habitacional con comercio, servicios y equipamiento rural.
<i>Agroforestal/especial</i> Zonas preferentemente forestales, de transición entre el bosque y terrenos agropecuarios. En estas zonas se fomenta el uso múltiple del suelo, a través de actividades agrícolas, silvícola, frutícolas, de pastoreo y agrosilvipastoriles.	

Fuente: *Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1º de agosto de 2000.

** Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2003.

Estos dos enfoques nos muestran que la política de uso del suelo ha establecido una separación entre las áreas de ocupación de carácter rural y aquellas de naturaleza urbana, con lo que se han desarrollado instrumentos jurídicos y técnicos que separan las dos esferas, la rural y la urbana, zonificando y asignando políticas distintas para cada ámbito. Lo cual da lugar a la principal contradicción en el SC: a la vez que hay una excesiva regulación en el SC, las regulaciones no son suficientes para normar las actividades productivas, el deterioro ambiental y los asentamientos irregulares. Esta ambigua situación ha obstruido la coordinación entre las autoridades ambientales y las de tipo urbano, y ha impedido establecer regulaciones únicas y sólidas sobre todo para prevenir el surgimiento de asentamientos humanos irregulares y proteger los recursos naturales. Dicho de otra manera, ha existido una aplicación muy deficiente de la normatividad del uso del suelo, y tales normas han sido sistemáticamente violadas (Aguilar, 2008: 137; PAOTDF, 2005: 24-26).

El punto fundamental de estas zonificaciones es que van en contra del concepto de desarrollo urbano sustentable. Las formulaciones predominantes de una urbanización sustentable proponen preservar y si es posible mejorar la calidad del ambiente, incrementando la calidad de vida de los habitantes urbanos, según la capacidad de los ecosistemas locales. Es decir, en el concepto de urbanización sustentable entran las dimensiones ambiental, social, económica y espacial, a las cuales hay que conciliar e integrar para lograr avances en este tipo de desarrollo urbano. Así, con la institucionalización de la política ambiental en las ciudades la sustentabilidad se convirtió en un elemento esencial en el mejoramiento de los niveles de vida de la población (Burgess, 2003: 196 y 197). Sin embargo, la existencia de las dos zonificaciones señaladas pone de manifiesto una clara divergencia en la forma de interpretar el desarrollo sustentable en el Distrito Federal; en lugar de contar con una única zonificación y así enfrentar a la urbanización con una sola posición urbano-ambiental, se sigue conservando una visión fragmentada y diversa de la ciudad, más ajustada a los intereses de cada sector del gobierno local. Sólo se adicionó la dimensión ambiental a las normatividades, pero no se enfrentó con unos únicos principios el concepto de sustentabilidad urbana.

2. *La política urbano-ambiental y la ausencia de una política de manejo de los asentamientos irregulares.* Una de las deficiencias más importantes de la

política urbano-ambiental es que ha ignorado la existencia de los AHI en el territorio del D. F. y no ha establecido políticas o estrategias específicas para su manejo y solución. Esta posición por parte del gobierno del Distrito Federal ha sido muy evidente hasta 2006. En la nueva administración del jefe de gobierno del Distrito Federal⁸ que inició en 2007 hay indicios de que las nuevas regulaciones ya intentan incorporar el tema de los AHI en el contenido de tales planes, con lo que pareciera que ya existe una mayor apertura y preocupación hacia dicho tema.

A pesar de que el problema de los AHI en el SC ha venido creciendo gradualmente en las últimas décadas, y hoy representa un problema de gran magnitud, la política urbano-ambiental simplemente ha evitado este tema dentro de sus regulaciones. En el Distrito Federal ha sido notable la expansión de los AHI ante la escasez de reservas territoriales dentro de su territorio y la falta de acceso de los grupos pobres a una vivienda barata ofertada en el mercado inmobiliario; por ello proliferaron los asentamientos irregulares en zonas no aptas para el desarrollo urbano, donde estaba prohibida su construcción. Una acción decisiva en esta expansión fue la incorporación de zonas ejidales y comunales al desarrollo urbano señalada anteriormente. La importancia de este proceso no sólo está en las grandes superficies incorporadas al desarrollo urbano, sino también en todos los problemas sociales que derivan de la ilegalidad de las ocupaciones. Por ejemplo, en el SC esta situación se aceleró con la construcción de la carretera Picacho-Ajusco en 1975, lo cual facilitó el acceso de grupos pobres a las partes altas de las montañas. Hay estudios que desde la década de los ochenta demuestran cómo el gobierno local fue muy tolerante con el establecimiento de AHI en el SC (Aguilar, 1987; Schteingart y Salazar, 2005).

Estudios recientes nos dan una idea clara de la magnitud del problema que representan los asentamientos irregulares. De acuerdo con la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (Corena), en la década de los noventa se perdieron 4 796 ha de suelo de conservación a partir de la instalación de nuevos asentamientos; nada más de 2000 a 2001 se perdieron 213 ha de suelo de conservación por la ocupación de asentamientos irregulares, lo cual ha causado que de cada 100 ha que se urbanizan se pierde

⁸ A cargo de Marcelo Ebrard, que pertenece al Partido de la Revolución Democrática (PRD), considerado como un partido de izquierda.

el consumo de agua de 2 400 viviendas al año (PAOT, 2003: 7). Actualmente el propio gobierno del Distrito Federal reconoce que existen 846 AHI en todo el SC (Secretaría del Medio Ambiente, 2007: 25), la mayoría de ellos concentrados en las delegaciones Tlalpan y Xochimilco.

Es importante hacer hincapié en la falta de reservas territoriales para el futuro crecimiento urbano en el Distrito Federal; por su parte, el suelo de conservación representa el 59 por ciento del territorio del Distrito Federal, y el resto lo constituye el área urbana construida. Por lo tanto, no existe una reserva territorial formal porque en el único espacio libre, que es el SC, existe una política de restricción total a la expansión urbana; así, en términos estrictos no existen grandes espacios desocupados para expansiones futuras, por lo que lo más viable es una política de redensificación urbana. Desafortunadamente, en la práctica el SC ha funcionado como reserva territorial para que los grupos pobres se concentren en asentamientos irregulares, lo cual representa otra debilidad más de la política urbana; porque ante la falta de reservas territoriales en el Distrito Federal, no sólo es necesaria una política de redensificación muy orientada a los grupos pobres, sino también impulsar una política a nivel metropolitano para encontrar territorios donde canalizar el crecimiento futuro de esta entidad y las formas urbanas para hacerlo; pero esta estrategia doble con visión local y metropolitana no existe.

Los asentamientos irregulares representan un alto costo ambiental porque muchos de ellos se han establecido en el suelo de conservación en zonas inadecuadas para el desarrollo urbano, como barrancas, lomeríos, suelo de alta calidad; lo que además de representar un alto riesgo para la población asentada ahí, causa la pérdida de áreas con potencial forestal y con alta capacidad de infiltración, además de que se contaminan los mantos acuíferos, de los cuales se extrae gran parte del agua que consume la ciudad de México.

A pesar del incremento de los AHI y de su impacto ambiental, la política urbana y ambiental en años anteriores simplemente no ha mencionado este problema en sus regulaciones. En el cuadro 3 se elaboró un análisis de las principales regulaciones en el Distrito Federal de los últimos diez años, incluyendo los principales señalamientos en ellas sobre los asentamientos irregulares. En términos generales se aprecia que antes de 2007 tanto las regulaciones de naturaleza urbana como las

de carácter ambiental no incluyen un diagnóstico de asentamientos humanos irregulares, y sólo se menciona superficialmente la existencia de este tipo de ocupación irregular, pero sin dar cifras de su importancia, y tampoco se incluyen estrategias específicas para resolver este problema. No obstante, cabe señalar que se aprecia que las nuevas regulaciones de la actual administración ya tratan de incorporar este problema.

Cuadro 3

LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA POLÍTICA URBANA
DEL DISTRITO FEDERAL, 1997-2008

Programa General de Ordenamiento Ecológico del D. F. 2000-2003	<ul style="list-style-type: none"> • No tiene diagnóstico de AHI. • Sección “Amenaza a suelo de conservación” menciona los cambios de uso de agrícola a urbano. • En “objetivos” señala contrarrestar el crecimiento urbano desordenado.
Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 2003	<ul style="list-style-type: none"> • No hay diagnóstico ni sección específica acerca de los AHI. • Menciona ocupación irregular en SC.
Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Zonas de rescate ecológico en SC equivalente a AHI. • No incluye diagnóstico de AHI. Pero ya incluye datos de su número total y cuántos se reubicarán.
Agenda Ambiental de la ciudad de México. Programa de Medio Ambiente 2007-2012	<ul style="list-style-type: none"> • En “objetivos y estrategias” se indica recuperar superficie ocupada por AHI; controlar y ordenar los AHI (?). • En los “Retos” se establece alcanzar crecimiento cero en los AHI. • En “Programas” se establece un programa de atención para los AHI, con proyectos de crecimiento cero, y de monitoreo e inventario de los AHI (846 AHI, y 150 para reubicar).
Programa Delegacional de Desarrollo Urbano 2009 (?)	<ul style="list-style-type: none"> • En proceso de aprobación.
Plan Verde	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie y tasa de expansión urbana. Estrategia de crecimiento cero; acciones y metas, pacto socio-político, vigilancia, recuperar espacios con reubicación.

Fuente: elaboración propia.

Es interesante preguntarse por qué en la práctica no ha habido ninguna política hacia los AHI por parte del gobierno del D. F. Una explicación plausible es de carácter político; es decir, este problema es socialmente muy sensible y afecta las alianzas clientelares al interior del gobierno del Distrito Federal; un control estricto de estos asentamientos terminaría con el intercambio de favores entre grupos políticos y el intercambio de promesas de servicios públicos o regularización de tierra a cambio de votos; y seguramente habría una protesta social no conveniente para el jefe del Distrito Federal, que en los últimos años ha tenido aspiraciones presidenciales. Otra explicación se relaciona más con una preocupación real por el medio ambiente y la expansión de la ciudad; al interior del gobierno del Distrito Federal existen posturas radicales que se oponen totalmente a la regularización de los AHI y que quieren ante todo preservar totalmente el suelo de conservación. Regularizar los AHI ya existentes en el SC significaría, como ha sucedido en años anteriores, estimular mayor ilegalidad y enviar un mensaje de impunidad para los dueños de tierras ejidales y comunales, donde el derecho de propiedad está por encima del interés público; y además, aceptar la pérdida de grandes extensiones de suelo de alto valor ecológico. De cualquier manera, ambas posturas significan no querer reconocer la realidad social del proceso de urbanización de la ciudad capital; la informalidad es parte esencial de nuestras ciudades mientras no existen soluciones reales, imaginativas y sustentables para los grupos pobres en el campo del mercado del suelo y la vivienda popular.

POLÍTICA DE MANEJO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LA DELEGACIÓN TLALPAN

En esta sección se presenta el caso de estudio de los asentamientos irregulares en la delegación Tlalpan, que es la que cuenta con el mayor número de este tipo de asentamientos en todo el SC: 191 asentamientos en 2009. Se seleccionó esta delegación por dos principales razones: primero, consideramos que por el alto número de AHI es un buen laboratorio para saber cuál ha sido la estrategia de tratamiento de este tipo de asentamientos; y segundo, en esta delegación, a diferencia de la mayoría de las

delegaciones,⁹ en lugar de ignorar el problema de los AHI se inició una política específica para tratar de manejar este problema en el SC. Esta última estrategia la consideramos un plan piloto que vale la pena evaluar para conocer la efectividad y los alcances de una política de este tipo a nivel local.

El material que se incluye en esta sección es resultado de: material estadístico y cartográfico que proporcionaron funcionarios de la delegación Tlalpan; revisión de material documental y regulaciones de política urbana en el Distrito Federal; trabajo de campo en el SC y en varios asentamientos irregulares; así como de entrevistas abiertas a varios funcionarios de la delegación, encargados del manejo de los asentamientos irregulares. El objetivo es mostrar las circunstancias políticas en que surge esta política especial hacia estos asentamientos, las acciones propuestas y las debilidades que se han presentado, que a su vez son producto de la aplicación de la política de uso de suelo a nivel local.

En la propuesta y aplicación de una política de manejo hacia los AHI en la delegación Tlalpan se pueden apreciar dos momentos: el primero se ubica en 2003,¹⁰ cuando existía una marcada necesidad de contener el crecimiento urbano informal en la demarcación, para lo cual se propuso un plan de acción para actuar en esta materia. En ese momento se llevaron a cabo grandes operativos contra los asentamientos irregulares tanto para clausurarlos como para desalojarlos. Estas acciones coinciden con el gradual fortalecimiento de la recién creada Dirección de Ecología dentro de la estructura de gobierno de la delegación.

El segundo momento es cuando se establece el objetivo de obtener una partida de recursos de la Asamblea de Representantes del D. F. para una política particular de manejo de los asentamientos irregulares. En 2006 finalmente se plasma esta política y en 2007 la Asamblea otorga a la delegación 100 millones, que se usan para ordenar y atender estos asentamientos. En 2008 les vuelven a dar recursos, que en este caso representaron una cantidad menor: 90 millones de pesos por parte de la Asamblea de Representantes.

⁹ Hay que señalar que la otra delegación que también elaboró un esquema de manejo de asentamientos irregulares fue la delegación Xochimilco; este esquema finalmente quedó ya plasmado en el Plan Delegacional de Desarrollo Urbano de 2005. En este tema estas dos delegaciones son casos excepcionales.

¹⁰ Éstos son los años cuando Carlos Imaz entra como nuevo delegado en Tlalpan y le da un impulso muy importante al aspecto ambiental con la creación de la Dirección de Ecología.

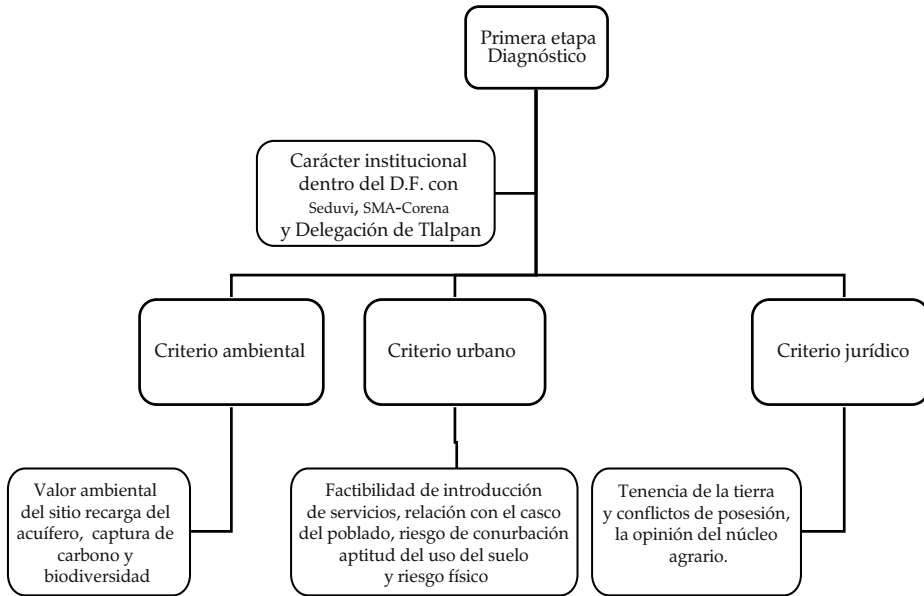
Así, la delegación Tlalpan propuso en los primeros años del presente siglo una política de manejo de asentamientos irregulares para evitar su proliferación y también para recuperar las áreas ambientalmente valiosas dentro del SC. Esta política estableció dos etapas principales.

En la primera etapa, todos los AHI estarán sujetos a dos acciones particulares (véase gráfica 1): a) se elabora un diagnóstico de todos los AHI dentro del territorio de la delegación; y b) se aplica un instrumento de control a cada uno de ellos. En cuanto al primer punto, el diagnóstico es de carácter interinstitucional dentro del Distrito Federal, participando instituciones directamente relacionadas al SC como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), la Secretaría de Medio Ambiente (SMA), la Comisión de Recursos Naturales (Corena) y la delegación Tlalpan. En este diagnóstico cada AHI es analizado bajo tres criterios: 1) el *ambiental*, destacando los rasgos principales del sitio del asentamiento, y llevando a cabo un análisis de las características físicas del suelo de conservación a fin de determinar zonas prioritarias cuyas características favorecen la prestación de los servicios ambientales más importantes para la ciudad de México, entre los que sobresalen la recarga del acuífero, captura de carbono, biodiversidad, etc; 2) el *urbano*, que analiza los factores que directamente inciden en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, entre los que destacan la factibilidad de introducción de servicios, la disponibilidad de infraestructura urbana, la relación con el casco del poblado al que pertenecen, riesgo de conurbación, aptitud del suelo, riesgo físico; y 3) el *jurídico*, que entre lo más importante daba un diagnóstico del problema de la tenencia de la tierra y de los conflictos de su posesión, un diagnóstico socioeconómico y la opinión del núcleo agrario.

En la segunda etapa, y de acuerdo al diagnóstico elaborado, se determinó la factibilidad de consolidación de cada asentamiento. Según lo anterior, se definieron dos clases de asentamientos: 1) los asentamientos con modelo de ordenamiento territorial para aquellos que califican para permanecer en su sitio original y que califican para ser consolidados con acciones para mitigar impactos de carácter ambiental según estudios específicos; aquellos asentamientos que estén en este grupo se les otorgará el cambio de uso de suelo; 2) los asentamientos irregulares propuestos para reubicación, aquellos que no permanecerán en su sitio y que no califican para consolidación porque están en zonas de alto valor ambiental;

Gráfica 1

DELEGACIÓN TLALPAN: PROPUESTA DE POLÍTICAS HACIA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES. PRIMERA ETAPA



Fuente: Elaboración propia.

para los que tienen más de cinco años se les elaborará una propuesta alternativa de localización para cada caso (véase gráfica 2).

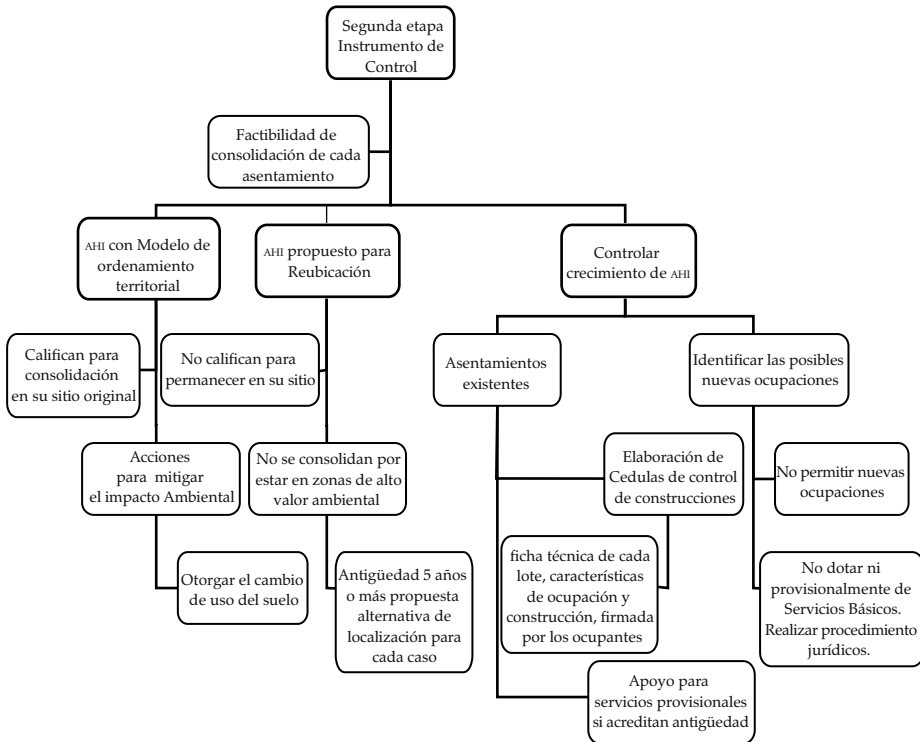
En lo que se refiere a la segunda etapa, y con el objetivo de contar con un esquema estricto para controlar el crecimiento de los asentamientos irregulares, se elaboraron instrumentos en dos vertientes: 1) para los asentamientos ya existentes; 2) y para las posibles nuevas ocupaciones. En cuanto a los primeros, el objetivo central ha sido controlar la expansión de las áreas construidas a través de la elaboración de cédulas de control de construcciones, las cuales consisten en elaborar una ficha técnica de cada lote con todas sus características de ocupación y construcción; es firmada por los ocupantes de cada uno de los lotes que acrediten derechos, bajo el compromiso de ya no agregar más construcciones al lote. Después de lo anterior se asegurará la dotación de servicios provisionales; para este fin se analizará cada caso y sólo se dotará de servi-

cios provisionales a la población que acredite antigüedad; estos servicios generalmente son: dotación de agua a través de pipas, introducción de biodigestores, mantenimiento de caminos que no tengan ningún tipo de recubrimiento y facilidades para introducir la energía eléctrica (véase gráfica 2).

En resumen, para ordenar los AHI se llevaron a cabo las siguientes acciones concretas:

- Se establece un compromiso con pobladores para no tener mayor crecimiento de construcciones, se firma el polígono del asentamiento y se inicia la construcción de una barda con malla para su delimitación.

Gráfica 2
 DELEGACIÓN TLALPAN: PROPUESTA DE POLÍTICAS
 HACIA LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES. SEGUNDA ETAPA



Fuente: Elaboración propia.

- Se mitigan los impactos ambientales de la falta de drenaje con biodigestores y plantas enzimáticas para reducir el impacto ambiental.
- Se construyen banquetas, guarniciones y empedrados. Todo lo cual mejora la calidad de vida de los pobladores.

Una proporción importante de recursos que otorgó la Asamblea de Representantes se usó para comprar predios para los pobladores de los asentamientos clasificados para reubicación: se compraron dos predios en el poblado de Topilejo en 2007 para construir casas pequeñas y reubicar pobladores; un predio en Picacho Ajusco en 2008 para departamentos; y un predio en San Andrés en 2008, también para construir departamentos. La compañía que construye las pequeñas casas es Provivah, generalmente lo hace en predios del gobierno y se destina a gente de pocos recursos. Al beneficiario se le piden 8 200 pesos por casa,¹¹ en un terreno de 120 m², con 34 m² de construcción, dos recámaras, sala/comedor; y con el Instituto Nacional de la Vivienda (Invi) se les consigue el crédito; la vivienda tiene paneles solares y cosecha de agua de lluvia; los habitantes deben permanecer cinco años mínimo en la vivienda que adquirieron.

En su momento las autoridades de Tlalpan calcularon que se necesitaban como 1 250 millones de pesos para ordenar el 60 por ciento de todos los AHI de la delegación, lo cual significaba como 250 millones al año; pero, como se señaló anteriormente, sólo obtuvieron 100 millones para empezar los trabajos.

En cuanto a la segunda vertiente, que se refiere a posibles nuevas ocupaciones, el objetivo central definitivamente es no permitir nuevas ocupaciones en suelo de conservación, ni tampoco dotar de nuevos servicios aunque sean de carácter provisional; y si fuera necesario se realizarán los procedimientos administrativos necesarios (desalojos o clausura de construcciones) de tipo jurídico para tratar de suprimir tales asentamientos (véase gráfica 2).

En cuanto a esta política particular para manejar los AHI, naturalmente que al principio fue criticada porque era una estrategia que reconocía *de facto* los asentamientos irregulares, pero gradualmente fue ganando aceptación pues se empezó a ver como un modelo a seguir para manejar estos asentamientos en el SC. Y sobre todo porque no existía otra pro-

¹¹ Esta cantidad equivale a 13.39 dólares estadounidenses a mediados de 2009, según el Banco de México.

puesta por parte del gobierno del Distrito Federal, y las nuevas autoridades de la delegación tenían la urgencia de contar con algún instrumento para manejar estos asentamientos debido a la fuerte presión poblacional por ocupar esta zona. De acuerdo con las cédulas censales de una muestra de asentamientos irregulares,¹² la mayor parte de la población que se asienta en este tipo de asentamientos procede de la misma delegación Tlalpan, ya sea del suelo de conservación o de la zona urbana, y la mayoría nació en el Distrito Federal (véase cuadros 4.1 y 4.2); y esta misma población pertenece a un estrato pobre aunque aparentemente no en condición de extrema pobreza, es decir, es población que gana de 1 a 2 salarios mínimos y en otros casos de 2 a 3 salarios (véase cuadro 4.3).

Se puede considerar que el mayor acierto de esta política de manejo fue la creación del modelo de ordenamiento territorial, que tiene como base el diálogo con la población y la propuesta de trabajar en equipo para mejorar cada asentamiento. Con base en lo anterior, las autoridades de la delegación fueron capaces de contar con un esquema donde la delegación y los pobladores contribuían cada uno con el 50 por ciento: la delegación con materiales o maquinaria, y los pobladores a veces con contribuciones en dinero o mano de obra.

Por otra parte, el principal fracaso ha sido la falta de contención de la expansión de los AHU, que tiene su origen en varios factores y que pone en evidencia la incapacidad de los gobiernos locales para detener este proceso. Aunque actualmente ya no hay grandes invasiones de tierra, existe una clara expansión de las áreas construidas a través de lo que se denomina una “urbanización hormiga”, que es un proceso gradual de ocupación muy dispersa que requiere de una vigilancia constante en todo el territorio de la delegación; a través de este proceso van surgiendo construcciones nuevas y aisladas o se van agregando nuevas construcciones (cuartos) a las ya existentes, a pesar de que ya existe un compromiso por parte de los pobladores de mantener un crecimiento cero. Para comprobar lo anterior se llevaron a cabo cálculos propios a partir de imágenes de satélite para el periodo 2003 a 2007, y se encontró que la expansión urbana en todo el suelo de conservación fue de 5 298.6 ha, aproximadamente 1 324.6 ha por año; para el caso particular de la dele-

¹² Estas cédulas censales corresponden a todas las viviendas de dos asentamientos irregulares de la delegación Tlalpan llamados Ocotla Chico y Ayometitla; estas cédulas fueron facilitadas por la Oficina de Asentamientos Humanos de la misma delegación.

Cuadro 4

DELEGACIÓN TLALPAN: RESPUESTA A CÉDULAS CENSALES APLICADAS A LOS ASENTAMIENTOS OCOTLA CHICO Y AYOMETITLA

4.1 Delegaciones de Procedencia

	<i>Ocotla Chico</i>		<i>Ayometitla</i>	
	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
En sc sin Tlalpan	31	35.23	22	40.74
Fuera sc	1	1.14	10	18.52
De Tlalpan	56	63.64	22	40.74
Total respuestas	88		54	100.00
Encuestados	142		74	

4.2 Lugar de Nacimiento

<i>Estado</i>	<i>Ocotla Chico</i>		<i>Ayometitla</i>	
	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
D. F.	53	40.46	36	50.00
Edo. de México	3	2.29	14	19.44
Hidalgo	4	3.05	2	2.78
Resto de los estados	71	54.20	20	27.78
Total respuestas	131	100.00	72	100
Encuestados	142		74	

4.3 Salarios (en pesos)

	<i>Ocotla Chico</i>		<i>Ayometitla</i>	
	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>
menores a 1,501	20	18.69	7	17.07
de 1,501 a 3,000	51	47.66	10	24.39
de 3,001 a 5,000	24	22.43	20	48.78
más de 5,001	12	11.21	4	9.76
Total respuestas	107	100	41	100
Encuestados	142		74	

Fuente: Cálculos propios a partir de las cédulas de AHI de la delegación Tlalpan.

Cuadro 5
EXPANSIÓN URBANA EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN Y LA DELEGACIÓN TLALPAN,
2003 A 2007

	2003 (ha)	%	2007 (ha)	%	Diferencia (ha)	%
Suelo de conservación	8,288.717	100.00	13,587.364	100.00	5,298.647	39.00
Tlalpan	2,126.042	25.65	3,693.799	27.19	1,567.758	42.44

Fuente: Interpretación propia de imágenes de satélite Spot 2003 y 2007.

gación Tlalpan la expansión urbana en el mismo periodo fue de 1,568 ha, o sea, como 392 ha por año (véase cuadro 5 y mapa 1).

Este lento pero constante crecimiento se mantiene básicamente debido a dos razones: primera, continúa la subdivisión de lotes y la venta ilegal de tierra; y segunda, los funcionarios locales no tienen competencia para detener las nuevas construcciones. Nos referimos brevemente a ambos aspectos.

En lo que se refiere a la subdivisión y venta ilegal de tierra, hay que recordar que existe un contexto generalizado de condiciones de pobreza en el SC por el que se subdivide y vende la tierra agrícola de propiedad social porque ya no produce lo suficiente y se carece de apoyos suficientes; y por el otro lado está la población urbana de bajos ingresos de fuera del SC que compra un pedazo de tierra en el SC porque no puede comprar en el mercado formal por lo alto de los precios.

Las ocupaciones nuevas se derivan de dos principales tipos de acciones: 1) venta de terrenos agrícolas alrededor de los asentamientos irregulares y los poblados rurales; 2) redensificación de los asentamientos ya establecidos dentro de los cuales los pobladores amplían sus viviendas o se construyen nuevas viviendas por la continua venta de terrenos dentro del perímetro del asentamiento. En esta delegación existe un predominio de la propiedad de tipo comunal, y esta situación obstruye las buenas intenciones de los funcionarios de la delegación, particularmente porque los comuneros deciden las ventas al interior de su comunidad y asamblea y lo hacen a través de contratos privados de compraventa; ya han decidido que no quieren regularizar sus propiedades y que prefieren mantener la propiedad de carácter comunal. Naturalmente, esta posición los beneficia para continuar con la subdivisión y venta ilegal de su tierra.¹³

¹³ Entrevista con el director de Ordenamiento Territorial; delegación Tlalpan, enero de 2009.

Mapa 1
 DELEGACIÓN TLALPAN: DISPERSIÓN URBANA EN SUELO DE CONSERVACIÓN, 2007



Fuente: elaborado por Clemencia Santos Cerquera, Instituto de Geografía-UNAM.

En segundo lugar, y en lo que toca a la incapacidad para detener nuevas construcciones ilegales, es importante describir el procedimiento que siguen los funcionarios de la Oficina de Manejo de Asentamientos Irregulares en la delegación Tlalpan para tratar de detener una nueva construcción o una ampliación de la construcción existente en un asentamiento; ante todo hay que señalar que un proceso de este tipo lleva un promedio de siete meses y 10 días,¹⁴ y los pasos más importantes son los siguientes:

1. Se elabora una cédula de campo en el lugar de la construcción ilegal, y se elabora en gabinete una opinión de impacto ambiental (tiempo aproximado: dos semanas).

2. Se inicia un procedimiento administrativo en el área jurídica de la delegación y se debe elaborar una notificación al vecino (tiempo aproximado: poco más de 10 días).

3. El poblador se debe presentar al área jurídica para que se le informe de las sanciones correspondientes (tiempo aproximado: un mes).

4. Después del paso anterior se espera una resolución para que llegue una orden de imposición de medidas, a partir de la cual se puede clausurar la construcción y retirar el material de construcción (tiempo aproximado: cinco meses).

A partir de lo anterior se puede concluir que es un procedimiento sumamente complicado, largo y finalmente ineficaz para detener las construcciones; la cantidad de construcciones nuevas es muy alta y es inútil reportar cada una de ellas, pues cuando las resoluciones llegan la mayoría de las construcciones ya están terminadas. Además de que en la delegación no existe fuerza policial para que los funcionarios de la delegación lleven a cabo clausuras o desalojos; tienen que pedir apoyo a la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal y en este caso tienen que esperar su turno según las prioridades que existen a nivel de toda la entidad.

Por otro lado, se aprecia que el gobierno del Distrito Federal ha seguido impulsando la regularización de la tierra en suelo de conservación. Este proceso se pudo identificar a partir de una revisión de los predios regularizados en la delegación Tlalpan dentro del suelo de con-

¹⁴ Entrevista con funcionarios de la Oficina de Manejo de Asentamientos Irregulares de la delegación Tlalpan, en consulta con la Dirección Jurídica.

servación. Se encontró que en el periodo 2000-2008¹⁵ se regularizó la tenencia de la tierra en un total de 349 lotes, que representaron una superficie total de poco más de 95 m² (véase cuadro 6). Varios de estos predios surgieron como asentamientos irregulares hace varios años en terrenos comunales, y en época reciente se les otorgó la regularización de la tierra. Este hecho nos confirma dos aspectos importantes: primero, la regularización de la tierra funciona aún como la solución más común para los asentamientos irregulares; sigue siendo un proceso correctivo que legaliza en términos de las normas jurídicas situaciones que han sido toleradas e incluso propiciadas por el gobierno local a través de clientelismos políticos; y segundo, y de acuerdo con la PAOT (2003: 8; citando a Corena), un instrumento a través del cual se han regularizado asentamientos irregulares en suelo de conservación han sido los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (antes Zedec),¹⁶ que se elaboraron para enfrentar esta problemática social, económica y urbana. Por medio de este mecanismo, hasta el 2002 se habían regularizado 86 asentamientos irregulares; estas regularizaciones a partir de los Programas Parciales incluyeron al 20 por ciento de las familias que vivían en asentamientos irregulares en el suelo de conservación (12 257 familias). Es decir, la propia política urbana a través de sus normas busca mecanismos para aplicar la regularización de la tierra (véase mapa 2).

Finalmente, es necesario señalar que aunque se ha tratado de aplicar esta política de contención del crecimiento urbano en los asentamientos humanos en el suelo de conservación, es necesario señalar que existen *interferencias* muy importantes que actúan contra estas acciones y que son tanto de nivel federal como de carácter local. En cuanto al primer aspecto, podemos señalar la aplicación de los programas de la Secretaría de Desarrollo Social y específicamente el Programa de Piso Firme, que otorga recursos para que las viviendas aumenten su nivel de consolidación; en trabajo de campo se encontró que este programa otorga recursos en algunos asentamientos irregulares; por ejemplo, en el asentamiento llamado Zorros, y que se aplicó en el 2008 en asenta-

¹⁵ Para encontrar todos los lotes regularizados se llevó a cabo una revisión de la *Gaceta del Distrito Federal* en el periodo 2000-2008.

¹⁶ Zonas Especiales de Desarrollo Controlado, un tipo de zonificación que existía en el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal anterior.

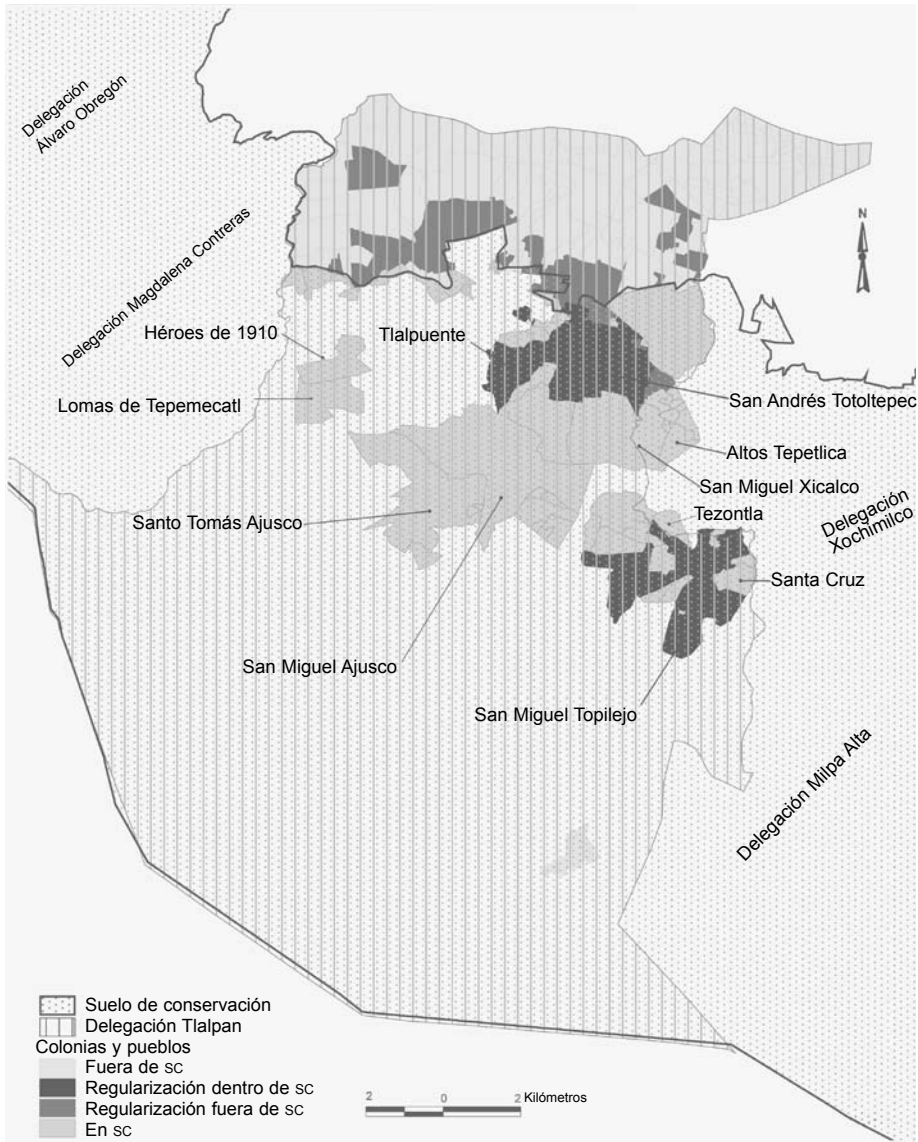
mientos que están clasificados como de reubicación. En el nivel local, se presentan confrontaciones entre diferentes áreas dentro de la delegación, particularmente en época de elecciones con acciones clientelares; por ejemplo, la Secretaría de Obras de la delegación llevó a cabo obras de pavimentación a principios de 2009 en calles del asentamiento irregular Ayotla para ganar votos para su director, que competía por algún puesto de superior jerarquía.

Cuadro 6
DELEGACIÓN DE TLALPAN: COLONIAS REGULARIZADAS QUE SE ENCUENTRAN DENTRO DE SUELO DE CONSERVACIÓN 2000-2008

<i>Colonia</i>	<i>Localización</i>	<i>Total lotes</i>	<i>Superficie total (m2)</i>	<i>Tamaño promedio (m2)</i>	<i>Fecha de decreto</i>
La Palma	Pueblo de San Andrés Totoltepec	1	210.95	210.95	30/03/2004
La Palma	Pueblo de San Andrés Totoltepec	67	18, 825.25	300	03/12/2004
Tlalpuente	Pueblo de San Andrés Totoltepec	10	4, 854.16	400	03/12/2004
Tlalmille	Pueblo de San Andrés Totoltepec	1	100.76	100.76	03/12/2004
Pueblo San Andrés Totoltepec	Pueblo de San Andrés Totoltepec	50	16, 370.42	300	03/12/2004
San Miguel Topilejo	San Miguel Topilejo	24	5, 746.59	200	10/02/2006
Pueblo San Andrés Totoltepec	Pueblo de San Andrés Totoltepec	14	5, 687.86	400	19/07/2006
La Palma	Pueblo de San Andrés Totoltepec	19	4, 546.69	250	19/07/2006
Nuevo Renacimiento de Axalco	Pueblo de San Andrés Totoltepec	8	1, 643.59	200	19/07/2006
Tlalmille	Pueblo de San Andrés Totoltepec	2	1, 539.77	750	19/07/2006
La Palma	Pueblo de San Andrés Totoltepec	23	8, 924.36	300	19/07/2006
Pueblo San Andrés Totoltepec	Pueblo de San Andrés Totoltepec	43	12, 944.97	250	19/07/2006
San Miguel Topilejo	San Miguel Topilejo	49	10, 984.12	200	28/08/2006
San Miguel Topilejo	San Miguel Topilejo	38	2, 952.68	75	25/04/2007
Total		349	95, 332.17		

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, periodo 2000-2008.

Mapa 2
DELEGACIÓN TLALPAN: COLONIAS REGULARIZADAS EN SUELO DE CONSERVACIÓN,
2000-2007



Fuente: elaborado por Clemencia Santos Cerquera, Instituto de Geografía-UNAM.

CONCLUSIONES

El análisis presentado pone de manifiesto que, a pesar del incremento constante de los asentamientos humanos en los últimos años, la política urbana para el manejo de estos asentamientos en el territorio del Distrito Federal muestra varios signos de ineffectividad para darle solución a este problema. Esta falta de eficacia se puede apreciar en dos escalas: a nivel del Distrito Federal y a nivel de delegación, específicamente para el caso de Tlalpan.

A nivel del Distrito Federal, se observa que la política de uso de suelo tanto en su vertiente urbana como en la ambiental en las últimas décadas ha ignorado, o al menos no ha hecho explícita en sus planes y regulaciones, una estrategia de manejo de los asentamientos irregulares y de definición de reservas territoriales para la localización futura de los grupos pobres. Pero al mismo tiempo ha existido una postura de tolerancia hacia las ocupaciones informales por la incapacidad de ofrecer a los grupos pobres vivienda y tierra barata; esta circunstancia muestra todavía un interés por mantener el sistema clientelar que responde a corto plazo a las presiones sociopolíticas de los grupos pobres y sus organizaciones, más que una real determinación de buscar soluciones imaginativas y a largo plazo para un problema que es parte esencial del proceso de urbanización. Es decir, se trata de ignorar un problema que es un fenómeno social bastante regular y frecuente, y ampliamente tolerado.

La continua promoción del proceso de regularización de la tierra tiende a señalar el predominio de soluciones tradicionales que no sólo estimulan nuevas ocupaciones informales, sino además causan la pérdida de suelo de alto valor ecológico. La evidencia tiende a mostrar que una estrategia abierta hacia los asentamientos irregulares es un riesgo político que aún no se quiere tomar porque pone en peligro las negociaciones informales que se dan entre funcionarios del gobierno local, líderes de colonias y partidos políticos para conseguir votos y apoyos en las elecciones locales, en lugar de buscar las formas de integrar social y físicamente a los asentamientos informales al espacio urbano.

A nivel delegacional, el caso de Tlalpan muestra que aunque existe interés en buscar solución al problema de los asentamientos irregulares, hay varias limitaciones que lo impiden. Existe una falta de recursos fi-

nancieros para atacar un problema de esta magnitud; se nota incapacidad de las autoridades locales para detener la expansión urbana irregular, tanto por falta de competencia para controlar la venta y subdivisión de la propiedad comunal, por ser un asunto federal, como para vigilar todo el suelo de conservación y aplicar la fuerza pública para detener nuevas construcciones. La continua regularización de la tierra en esta delegación se mantiene como un mecanismo correctivo que legaliza situaciones informales que han sido toleradas por el gobierno local, y que da lugar a nuevas ocupaciones, contribuyendo a la pérdida de suelo en una zona con restricciones a la urbanización, lo cual impide avanzar en la dirección de un modelo de sustentabilidad urbana.

El esquema propuesto para manejar los asentamientos irregulares en Tlalpan está fundamentado sobre todo en el nivel de consolidación de los asentamientos, es decir, a mayor consolidación mayores posibilidades de permanecer en el sitio original. Este principio nos indica el dilema de manejo de estos asentamientos en una zona de valor ambiental: permitirlos o prohibirlos; una normatividad estricta debería de establecer como principios el crecimiento cero, prohibir nuevas regularizaciones y evitar la venta y subdivisión de la tierra comunal; así como buscar estrategias para canalizar la fuerte demanda de tierra de los grupos pobres. Sólo así la política urbana puede recuperar su credibilidad como instrumento de regulación de la ocupación del suelo en la periferia urbana de la ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, A. G. (1987), "La política urbana y el Plan Director de la ciudad de México: ¿proceso operativo o fachada política?", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 2, El Colegio de México, México, pp. 273-299.
- (2008), "Peri-urbanization, Illegal Settlements and Environmental Impact in Mexico City", *Cities*, 25, pp. 133-145.
- AZUELA, A. (1997), "Evolución de las políticas de regularización", en A. Azuela y F. Tomas (coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 221-231.
- AZUELA, A., y E. Duhau (2006), "Regularización de la tenencia, propiedad privada y ordenamiento público en México", en Edesio Fernández y Ann Varley (eds.),

- Ciudades ilegales. La ley y la transformación urbana en los países en vías de desarrollo*, Promesha, Cochabamba, Bolivia, pp. 191-207.
- BURGUÉS, R. (2003), "Ciudad y sostenibilidad. Desarrollo urbano sostenible", en M. Balbo, R. Jordán y D. Simioni (comps.), *La ciudad inclusiva*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 88, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Cooperazione Italiana, Santiago de Chile, pp. 193-213.
- CEPAL (2008), *Panorama social de América Latina 2008*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- Departamento del Distrito Federal (1980), *Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, I, Nivel Normativo*, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de enero.
- DE SOTO, H. (1989), *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, Taurus, Londres.
- DUHAU, E. (1998), *Hábitat popular y política urbana*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal* (2000), *Ley Ambiental del Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal, 13 de enero de 2000, México.
- (2006), *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal, última Reforma publicada el 11 de agosto de 2006; Ley publicada originalmente en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 1996, Distrito Federal, México.
- (2003), *Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal, 31 de diciembre de 2000, México.
- (2000), *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2000-2003*, Gobierno del Distrito Federal, 1º de agosto de 2000, Distrito Federal, México.
- MACEDO, J. (2000), *Land Use Policies And Urbanization of Informal Settlements: Planning Initiatives For Environmental Protection Areas In Curitiba, Brazil*, tesis presentada a la Graduate School of The University of Florida para alcanzar el grado de doctor en filosofía por la University of Florida, EUA.
- MAC DONALD, J. (2004), "Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe", CEPAL, *Serie Manuales*, núm. 38.
- MCGRANAHAN, G., D. Mitlin y D. Satterthwaite (2008), "Land and Services for the Urban Poor in Rapidly Urbanizing Countries", en G. Martine *et al.* (eds.), *The New Global Frontier. Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century*, Earthscan, Reino Unido, pp. 77-97.
- PAOT (2005), *Elementos para una gestión adecuada del suelo de conservación del Distrito Federal*, documento de trabajo, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), México.

- PAOT (2003), *Asentamientos irregulares en el suelo de conservación del Distrito Federal*, documento de trabajo, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), México.
- Secretaría del Medio Ambiente (2007), *Agenda ambiental de la ciudad de México. Programa de medio ambiente 2007-2012*, Secretaría del Medio Ambiente, Gobierno del Distrito Federal, México.
- SCHTEINGART, M., y C. Salazar (2005), *Expansión urbana, sociedad y ambiente*, El Colegio de México, México.
- SMOLKA, M. O., y A. Larangeira (2008), "Informality and Poverty in Latin American Urban Policies", en G. Martine *et al.* (eds.), *The New Global Frontier. Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century*, Earthscan, Reino Unido, pp. 99-114.
- TOMAS, F. (1997), "Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina", en A. Azuela y F. Tomas (coords.), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, pp. 17-43.
- UN-HABITAT (2006), *The State of the World's Cities Report 2006/2007. The Millennium Development Goal and Urban Sustainability: 30 years of Shaping the Habitat Agenda*, United Nations Human Settlements Program and Earthscan.
- VARLEY, A. (1987), "The Relationship between Tenure Legalization and Housing Improvements: Evidence from Mexico City", *Development and Change*, vol. 18, núm. 3, pp. 463-481.
- (2006), "Los usos políticos de la ilegalidad: La evidencia del México urbano", en Edesio Fernández y Ann Varley (eds.), *Ciudades ilegales. La ley y la transformación urbana en los países en vías de desarrollo*, Promesha, Cochabamba, Bolivia, pp. 209-230.
- WINCHESTER, L. (2008), "La dimensión económica de la pobreza y precariedad urbana en las ciudades latinoamericanas. Implicaciones para las políticas del hábitat", *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. XXXIV, núm. 103.