

# La periferia de la Ciudad de México, los asentamientos irregulares y la planeación urbana. El caso de la Zona Oriente

Ana Lourdes Vega J. de la C.\*

## Introducción

El México de finales del siglo XX será recordado principalmente por su transformación de un país rural a uno urbano. La Ciudad de México, a partir de los años 40 creció a tasas elevadas, principalmente como consecuencia de un proceso de migración sin precedente. Esto trajo una fuerte concentración de la población en la capital del país. Sin embargo en la década actual, aun cuando la tasa de crecimiento poblacional ha disminuido notablemente, la mancha urbana sigue expandiéndose. Esta expansión se efectúa sobre todo en el territorio del Estado de México. En la actualidad el 50% de la población del Área Metropolitana de la Ciudad de México\*\* (AMCM) vive en las delegaciones del Distrito Federal y el 50% restante en los municipios del Estado de México que rodean al Distrito Federal.

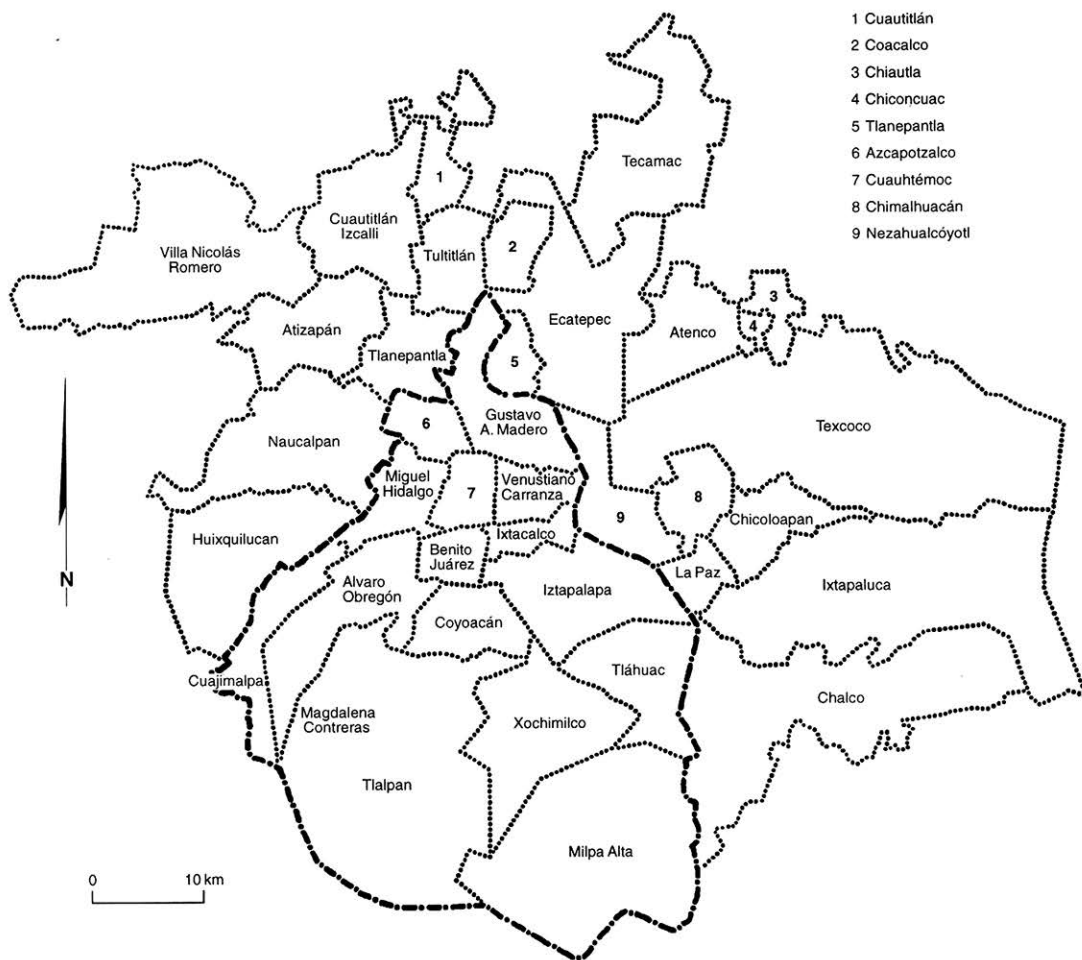
El tipo de crecimiento urbano en el AMCM es "extensivo". Es decir, se ocupa cada vez una mayor superficie de suelo para dar alojamiento a los habitantes de la ciudad. La expresión urbana de este crecimiento es la vivienda. Ésta presenta características peculiares que son resultado del nivel de desarrollo económico del país, del sistema político y de la estructura jurídica. Estas particularidades son a su vez la expresión de un desarrollo histórico determinado.

El suelo urbano y la vivienda son una demanda social de las familias de escasos recursos que intentan instalarse en la Ciudad de México. En términos de la tradición liberal, una demanda de la magnitud que se presenta debería reflejarse en buenas oportunidades de inversión rentables para quienes pueden ubicarse como oferentes. Sin embargo, la necesidad es inmensa frente a la demanda efectiva (en términos de poder adquisitivo) la cual es muy pequeña, si se piensa en una vivienda urbana en los términos clásicos capitalistas, es decir, una habitación o conjunto de habitaciones con el mínimo de servicios, en la cual el ocupante podrá resolver, así sea precariamente, su necesidad de techo y de abrigo. Que sea bajo el régimen de renta o de propiedad, la diferencia no es significativa pues ni en uno ni en otro caso la vivienda para las familias pobres —de bajos ingresos— puede ser objeto de una inversión capitalista. (Ese tipo de inversiones llegan a generar grandes utilidades producto de la especulación de tierras urbanas.) En la construcción de viviendas intervienen sólo cuando se trata de sectores medios y altos, en los cuales los riesgos no son diferentes de los que existen en otros sectores de la actividad económica.

En el caso de México, aproximadamente el 20% de la población total del país vive en la Ciudad de México. Como ya lo mencioné, durante los años 40 creció sólo la superficie del Distrito Federal, pero a partir de los años 50 empiezan también a crecer otras áreas ubicadas fuera de este distrito, localizadas en el Estado de México. Éste es el caso de los municipios de Naucalpan, de Tlanepantla y de Chimal-

\* UAM-Iztapalapa.

\*\* Considero Área Metropolitana de la Ciudad de México la que se forma con las 16 delegaciones y 28 municipios del Estado de México.



Fuente: *Atlas Ciudad de México*, México 1988:110.

*Factor I (1980). Consolidación urbana.*

huacán, que registran un mayor aumento de población en la década comprendida de 1950 a 1960. Los municipios de Naucalpan y de Tlanepantla se localizan al norte del área urbana, y el de Chimalhuacán al oriente (véase mapa anexo).

En este artículo se analiza la problemática que se ha creado, en los últimos años, en la Zona Oriente de la periferia de la Ciudad de México. ¿Qué está ocurriendo en ese espacio? ¿Cómo está creciendo? ¿Quiénes son los agentes sociales involucrados en esta dinámica? ¿Cuáles son las perspectivas para

esta zona? ¿Cómo se ha intentado controlar el crecimiento de esta parte de la ciudad?

Hablar de periferia de la Ciudad de México no significa identificar un grupo social más o menos homogéneo, en el cual la marginalidad espacial expresaría su marginalidad económica y social. Es menos riesgoso hablar de nuevas colonias en las cuales su fundación y el desarrollo que las acompaña representan una muestra de lo que pasa en la ciudad y tal vez en la sociedad en su conjunto. Estudiar la formación y la transformación de un conjunto de co-

lonias situadas en la periferia es entonces una forma de estudiar la sociedad, por la vía de la respuesta que ésta da a una necesidad particular, la de suelo urbano y vivienda.

Dentro de este contexto me interesa proponer una reflexión que permita analizar cómo ha crecido la periferia oriente, es decir, la zona formada por los municipios de Netzahualcóyotl, Chimalhuacán, Chalco, Valle de Chalco-Solidaridad, Chicoloapan e Ixtapaluca, ya que esta zona es la que tiene el proceso más dinámico de toda el AMCM. En esta parte de la ciudad se concentra una gran cantidad de familias de bajos ingresos. Estas familias generalmente compran terrenos sin servicios en lugares en donde no se ha previsto que iban a llegar a ser terrenos urbanos; se producen entonces asentamientos irregulares. Frente a esta problemática, es preciso también preguntarse lo siguiente: ¿Quiénes son los colonos de esta zona? ¿Cuáles son las alternativas que tienen para poseer una vivienda? ¿Cuál ha sido la política urbana del Estado frente a los asentamientos irregulares? ¿Qué efecto ha tenido ésta? ¿Cuál es el papel que desempeñan las autoridades locales frente a este proceso?

Una de las explicaciones de este crecimiento fuera de los límites del Distrito Federal es la ubicación de algunos centros de trabajo que se localizaron en esas zonas y la prohibición de construir nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal. En el caso del municipio de Chimalhuacán, ésta es una zona que se desarrolló como "ciudad dormitorio" para dar albergue al grupo de población de bajos ingresos. Está ubicada en el lecho del ex vaso del lago de Texcoco, tierra inhóspita en la cual no se podía cultivar, ya que el lago es de agua salada. En ella se localizan colonias populares primordialmente. En 1963, se creó el municipio de Netzahualcóyotl con terrenos, entre otros municipios, del de Chimalhuacán. Desde esa época se ha poblado y desarrollado enormemente esta parte de la Ciudad de México. Una de las razones de este desarrollo podría ser la gran inversión en infraestructura, tanto de transporte como de servicios públicos que se ha realizado en esta zona.

### Los pobres y su instalación en la ciudad

La población de bajos ingresos, la que recibe entre uno y dos salarios mínimos mensuales, representa en el país más del 65% de la población global. A la lista de interrogantes que hemos ya planteado habría que agregar el interés por conocer las medi-

das, las políticas urbanas, que ha implementado el Estado para intentar controlar el crecimiento urbano, el crecimiento de los asentamientos irregulares. Con el afán de responder a las interrogantes planteadas, he realizado varias investigaciones empíricas en la zona.

Para estos colonos, una opción es la compra de un terreno "irregular", normalmente localizado en la periferia de la Ciudad. Es irregular porque no está autorizada su venta y por lo tanto no cuenta con servicios públicos. Sin embargo las familias pobres lo compran. La adquisición de un lote en la periferia es muchas veces una operación inmobiliaria "informal", es decir, sobre la base de la "buena fe" porque no hay documentos legales que avalen la operación. Esto se debe a que las tierras, así sean privadas, ejidales o comunales, se lotifican sin autorización. Esta falta de autorización no ha sido un obstáculo que impida el desarrollo de asentamientos irregulares. El precio de los terrenos refleja las condiciones precarias en las que se lleva a cabo la subdivisión de la tierra. Este precio es también relativamente bajo porque, además de la fragilidad legal de la transacción, el terreno se vende sin servicios públicos. Existe el sobreentendido de que éstos vendrán después, ya que por el precio pagado, no se podría pensar en tenerlos a la puerta: habrá que luchar por conseguirlos más tarde.

### Los asentamientos irregulares y la planeación urbana

Los datos que voy recabando me indican que los asentamientos irregulares logran dar una respuesta a la demanda de vivienda de los pobres. Por otra parte, el Estado al intervenir y regularizar la tenencia de la tierra, logra por su lado, desmovilizar a las organizaciones populares que surgen en estos asentamientos de una manera natural, como parte de las necesidades de la población para obtener los servicios urbanos más elementales. ¿Qué se hace para controlar este crecimiento irregular? Hay una legislación y una planeación urbana democrática que intentan frenar la presión "social" sobre las tierras de los municipios del Estado de México. Desde 1980, con el gobernador Alfredo del Mazo, se ha trabajado en el diseño de mecanismos para ordenar el crecimiento urbano de los municipios. En 1982 se elaboraron los planes de desarrollo urbano municipal que estaban coordinados por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

El Plan Estatal 1981-1987 dispuso la elaboración de planes específicos para los municipios conurba-

dos, a los que se llamó Centros de Población Estratégicos. Por medio de estos planes se trataba de controlar y ordenar el crecimiento irregular. Esos centros son: Atizapán, Coacalco, Cuautitlán de Romero Rubio, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan, Netzahualcáyotl, Nicolás Romero, Tecámac, Tlaneantla y Tultitlán. En lo que se refiere al programa Pinte su raya, éste es un intento de planeación democrática en el que se trata de establecer los límites de los nuevos asentamientos contando con el consenso de la comunidad.

En mi opinión las medidas tomadas no han sido suficientes. Se determinó que estos planes fueran aprobados por los cabildos de los municipios correspondientes y por la legislatura local, de manera que las normas y determinaciones de los planes adquirieran carácter legal, y no pudiesen así ser fácilmente cambiadas o ignoradas por posteriores administraciones. Sin embargo, pese a sanciones del poder legislativo local, no se ha logrado detener el crecimiento. Éste se ha realizado fuera de los límites que marca el plan.

En los reglamentos vigentes se contempla que una medida de presión contra los asentamientos que estuvieran fuera de los límites marcados por el programa Pinte su raya sería la de que no se les prestarían servicios urbanos municipales a esos asentamientos. En el caso del municipio de Chimalhuacán, se ha movido ya en varias ocasiones dicho límite y la presión por seguir ocupando las tierras de la parte baja del municipio es una realidad. Hay que decir también que después de la administración estatal de Alfredo del Mazo ha habido otros tres gobernadores y las reglas han cambiado, aun cuando formalmente siguen vigentes las anteriores. Sin embargo el proceso de planeación ha sido permanente y dinámico. Se ha hecho hincapié en la administración y en el diseño de los instrumentos jurídicos y financieros que permiten la participación de la comunidad en cada municipio para lograr una adecuada conducción del desarrollo urbano. Pero falta realizar una evaluación sistemática de los programas de desarrollo urbano que se han aplicado para conocer sus alcances y problemas.

### Modificaciones recientes en la legislación

En 1992 se realizó un cambio a la Constitución vigente en lo que se refiere al artículo 27, que es el que tiene que ver con los terrenos ejidales. Éstos son

terrenos agrícolas que estaban asignados a núcleos de población llamados "comunidades agrarias" y dentro de éstos a los miembros de ella, los ejidatarios. Con las modificaciones se permite que una comunidad decida si desea enajenar sus tierras y realizar la transacción (lo cual antes era imposible). Los ejidatarios sólo podían poseer el usufructo de la tierra, pero no podían venderla. Para las tierras periurbanas éste (el cambio de tierra agrícola a tierra urbana) es un cambio importante.

Respecto al tema de suelo y reservas territoriales dentro de los municipios que se encuentran alrededor de las ciudades, se quiere anticipar a los problemas que representa el ciclo ocupación-regularización que es característico de los procesos de poblamiento popular. Ciclo que normalmente recorre la población de bajos ingresos en su proceso de instalación en las colonias de reciente creación. También se pretende atender los problemas de los núcleos ejidales que rodean la ciudad. Se contempla el apoyo a los intereses de éstos para que la tierra ejidal pueda introducirse al mercado de la vivienda y la retribución por esta tierra no sea desventajosa para los antiguos campesinos.

No dejan de llamar la atención las previsiones que se están tomando porque no se explica de qué manera se va a hacer este cambio de tierra rural a urbana. Existen todavía muchas interrogantes sobre los procedimientos y el control de este proceso. Se podría pensar que habrá zonas con ventajas de localización que podrían ser más interesantes para los inversionistas privados, que construirían para los sectores con recursos económicos, y que las tierras más desfavorecidas podrían ser las que se dejaran para ser urbanizadas por los gobiernos locales y ofrecidas a la población de menores ingresos a través de préstamos que otorgaría el propio gobierno. Sin embargo, existe un sector de la población que difícilmente reuniría las condiciones para ser sujeto de crédito y es ahí en donde nos parece que están los problemas del pasado ya que la situación económica de esa población no se ha mejorado.

Si bien se cuenta con algunos recursos para hacer frente a los retos que se presentan en la actualidad a estos municipios de la periferia, no son suficientes para resolverlos. Las razones de lo anterior son de varios tipos y algunos de los problemas vigentes en los municipios tienen que ver con:

- La concentración de poder en la figura del presidente municipal.
- La forma de funcionamiento del sistema político en nuestro país.

- La alternancia en el poder local de grupos cuyos intereses algunas veces se contraponen.
- La falta de recursos económicos para remunerar a un personal técnicamente calificado que presente soluciones a los problemas, aun cuando los principales problemas por resolver no sean técnicos, sino políticos.
- La rapidez del proceso de urbanización.
- La inversión regional que está repercutiendo en toda la zona y acelera los procesos de poblamiento de la misma.

### Las inversiones recientes en la Zona Oriente

Como ya apuntamos, esta zona comenzó su expansión urbana desde finales de los años 40, época en que la población que venía del campo buscaba un terreno para levantar su vivienda. En aquel tiempo habitar en esta zona era muy difícil por la inexistencia de servicios públicos y la falta de transporte, entre otras cosas. Con el paso de los años la zona ha sufrido una importante transformación. Ha pasado a ser un área urbana en la cual la infraestructura y los servicios públicos se mejoran día con día; en ella se encuentran ahora variados contrastes sociales. Ya que en Netzahualcóyotl encontramos casi todos los servicios públicos y al lado, en Chimalhuacán, los habitantes de la parte baja del municipio, la que era lago, carecen de casi todos los servicios urbanos.

En cuanto al transporte masivo, para atender las necesidades de esta creciente demanda, se instaló la nueva línea del metro férreo sobre la avenida Ignacio Zaragoza. Ella conecta el centro de la Ciudad de México con el municipio de la Paz. Con este nuevo metro la circulación sobre la avenida Zaragoza se ha mejorado enormemente. Sin embargo el desarrollo que están teniendo ciertas zonas alejadas, como la del municipio de Texcoco, hace que el flujo vehicular de la carretera a Texcoco se congestione a las horas pico, sobre todo a la altura del municipio de Chimalhuacán.

Otras de las razones que ha contribuido al desarrollo de la Zona Oriente han sido las grandes inversiones en infraestructura urbana en el recientemente creado municipio de Valle de Chalco-Solidaridad. Éstas han despertado expectativas también en las comunidades de los alrededores. Lo mismo podemos decir de las enormes inversiones en Netzahualcóyotl las que han hecho de este municipio el paradigma a seguir por aquellos cuyo desarrollo ha sido posterior.

La política de regularización de la tenencia de la tierra en toda la zona alienta a los fraccionadores clandestinos y a los futuros compradores. En estos municipios no se cuenta con una reserva territorial que permita ofrecer programas de suelo urbano barato para la población de escasos recursos (para esto sería necesario que el Estado interviniera en el mercado inmobiliario imponiendo reglas diferentes a las actuales, a las del mercado capitalista). En el caso del municipio de Chimalhuacán se podría pensar en un programa que permita ocupar mediante algún proyecto urbano, las tierras que limitan con el lago de Texcoco, ya que grupos populares como el de Antorcha Campesina están presionando para continuar fraccionando fuera de los límites previstos con anterioridad. Éste es el caso del predio conocido con el nombre de Tepalcates, que está siendo paulatinamente ocupado, pese a que se encuentra fuera de los límites urbanos autorizados por el Plan de Desarrollo Urbano vigente.

La construcción de la nueva autopista de cuota Ecatepec-Nepantla ha traído consigo una fuerte inversión de capital privado en la construcción de casas de interés social, vivienda terminada para una población de ingresos medios. Esta nueva solución está alentando, como señalábamos, un fuerte desarrollo inmobiliario en el municipio de Ixtapaluca. Ahí se encuentran casi terminadas 1 200 viviendas en el conjunto Arbolada-Ixtapaluca, otras 1 300 viviendas en el conjunto Villas de Ayotla. También al lado del casco urbano del municipio se está fraccionando el rancho Jesús María. Ahí se proyectaron 18 000 viviendas, y ya se comenzó la primera etapa de cerca de 4 000. Además está frente a este rancho otro que se llama El Canutillo en el que se pretende edificar un número de casas igual que el anterior. Éste es el municipio del Estado de México en el cual es mayor la inversión en vivienda de interés social de todo el Estado de México hoy en día.

Si consideramos que el municipio de Ixtapaluca cuenta actualmente con una población menor a los 140 000 habitantes, podemos imaginar que la población que vendrá a ocupar las viviendas de interés social será mayor que la que hoy ocupa el municipio. Lo cual está provocando problemas de insuficiencia de servicios y de congestiónamiento de la vialidad existente, es decir, en la carretera federal hacia Puebla que une al municipio con el de La Paz. Desde luego surgirán también cambios en la vida cotidiana y en las costumbres de estos antiguos pueblos.

### Reflexiones finales

Como lo podemos imaginar, esta zona está viviendo una transformación profunda. En mi opinión es importante seguir con atención los cambios que se están dando en ella ya que corre el riesgo de convertirse en una zona de gran concentración de población de bajos recursos y con una escasa infraestructura que no permita atender las necesidades en equipamiento social que una población requiere para el adecuado desarrollo de sus actividades.

Actualmente existe una presión social fuerte por seguir abriendo nuevas áreas hasta ahora de uso agrícola al mercado de suelo urbano. Sólo se expondrán dos ejemplos: en el municipio de Chalco se ubican dos casos, el de San Marcos Huixtoco y el de San Martín Cuautlalpan. Junto al poblado de San Marcos Huixtoco se encuentra un terreno que está siendo centro de disputa entre un grupo de ejidatarios y algunos propietarios privados. Este terreno se encuentra a la altura de la caseta de peaje al lado sur de la autopista a Puebla. Los agentes de la iniciativa privada pretenden fraccionarlo y los campesinos luchan por una petición de la ampliación de sus ejidos solicitada hace ya varios años. En el mismo municipio de Chalco, en dirección a Amecameca se encuentra un poblado llamado San Martín Cuautlalpan. Ahí también un promotor privado pretende desarrollar un programa de 3 500 viviendas de interés social. El problema es que es una zona que no cuenta con la infraestructura necesaria para albergar a más de 20 000 habitantes. Pero los proyectos existen, y la preocupación porque no sea el interés de unos cuantos el que decida el crecimiento de esta zona, también.

Si no nos preparamos para el nuevo reto que representa el proceso de expansión de la metrópoli a los municipios conurbados del Estado de México, los problemas sin resolver se pueden acumular y provocar una baja en la calidad de vida de la población que ahí habita, con las posibles repercusiones sociales que acompañan a estos procesos. Ésta es una de las razones para insistir en la urgencia de la reflexión sistematizada de los asuntos implícitos en la temática de la planeación urbana, el fortalecimiento municipal y la democracia.\*

### Bibliografía

- Aguilar G. A. y G. Olivera 1991 - El control de la expansión urbana en la Ciudad de México. Conjeturas de un falso planteamiento. *Estudios Demográficos y Urbanos* (6) 1, enero-abril. El Colegio de México, México.
- Azuela A. y E. Durán 1987a - De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas. *Revista Sociológica* 4. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- Coulomb R. 1989a - *Políticas urbanas y urbanización de la política*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.
- 1989b - La producción de vivienda en renta en la periferia de la ciudad de México. En Scheingart M. (comp.). *Las ciudades latinoamericanas en la crisis*. Trillas, México.
- Duhau E. 1988 - Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos* (3) 7. El Colegio de México, México.
- Légorreta J. 1991 - Expansión urbana, mercado del suelo y estructura del poder en la ciudad de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 145, año XXXVI. Universidad Nacional Autónoma de México.
- 1994 - *Efectos ambientales de la expansión de la Ciudad de México*. Centro de Ecología y Desarrollo, México.
- Vega A.L. 1995 - Las nuevas colonias del municipio de Chimalhuacán, Estado de México. *Polis* 94. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

