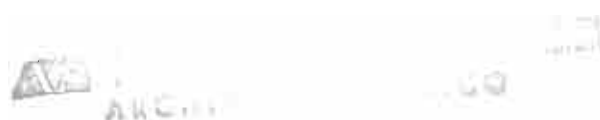


T  
836



78/75

78/75



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

---

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
DIRIGIDA AL TRATAMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS  
HUMANOS IRREGULARES EN LA DELEGACIÓN  
XOCHIMILCO

T E S I S  
PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
P R E S E N T A

EVELYN MARCELA GUZMÁN ROJAS



ASESOR DE TESIS:  
DR. ÁLVARO FERNANDO LÓPEZ LARA  
LECTORES:  
DRA. MARÍA EUGENIA REYES RAMOS  
MTRA. MARÍA DEL PILAR BERRIOS NAVARRO

MÉXICO D.F. DICIEMBRE DE 2008

*A la Memoria de mis Abuelos Maria Luisa Ávalos,  
Jesús Rojas y Raúl Guzmán Llamas.*

*A la memoria de mi Tía Ma. Guadalupe Rojas Ávalos.*

*A mi Abuela Enedina Gálvez Valencia.*

*A mis padres Marcela Rojas y José Antonio Raúl Guzmán.*

*A mi hermano Raúl Guzmán.*

*Evelyn Marcela Guzmán Rojas*

## **Agradecimientos**

Gracias al apoyo y colaboración de algunas personas e instituciones fue posible llevar a cabo este trabajo, es por ello que quiero expresarles mi agradecimiento.

Quiero agradecer en primer lugar a mis padres Marcela y Raúl por apoyarme, guiarme y aconsejarme en todo momento, gracias por ser parte esencial de mi vida. A mi hermano Raúl por su apoyo, ayuda y comprensión, muchas gracias.

Al Dr. Álvaro Fernando López Lara por dirigir este trabajo y ser quien me motivó a realizar toda la investigación para siempre ir por más. Por compartir su conocimiento conmigo, gracias. De la misma manera quiero agradecer a la Dra. Maria Eugenia Reyes Ramos y a la Mtra. María del Pilar Berrios Navarro quienes fueron lectoras de esta investigación, gracias por sus observaciones y comentarios para el mejoramiento de mi tesis.

Al coordinador de la Maestría en Políticas Públicas, Pedro Humberto Moreno Salazar por brindarme la oportunidad de formar parte de la séptima generación de este posgrado y por su apoyo en todo momento, gracias. Asimismo a mis profesores de la Maestría por compartir su experiencia y aprendizaje conmigo.

A mis compañeras y compañeros de la Maestría por ser parte fundamental en esta etapa de mi vida académica, y por permitirme compartir con ustedes la aspiración de crecer y superarse, muchas gracias.

Quiero agradecer a las diferentes instancias que me brindaron su ayuda a través de la información proporcionada y por medio de entrevistas para realizar mi trabajo: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) de la Secretaría del Medio Ambiente (SMA), y la Delegación Xochimilco.

Muy en especial quiero agradecer al Planificador Territorial Oscar Olvera y al Ecólogo José Ávila Flores, por su valiosa ayuda y colaboración, y por ser el vínculo más importante con las otras instancias gubernamentales.

Por supuesto quiero agradecer a los habitantes tanto del paraje de Tecacalanco perteneciente al pueblo de Santa Cruz Acalpíxca como de Tlaltepétla ubicado en el pueblo de San Mateo Xalpa, por haber colaborado conmigo al contestar muy amablemente las entrevistas y encuestas que realicé, gracias por su ayuda.

Agradezco a toda mi familia por creer en mí y apoyarme en todas las etapas de mi vida, mi más sincero agradecimiento.

Y por supuesto quiero agradecer a mis amigas y amigos por haberme motivado a llevar a cabo este proyecto, por su apoyo y comprensión muchas gracias.

---

# Índice

	Pág.
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo I – Los Asentamientos Humanos Irregulares Como Problema Público.</b>	8
1.1 El Concepto de Orden Urbano.	9
1.2 Los Asentamientos Humanos Irregulares: entre la Ilegalidad y la Legitimidad.	13
1.3 El Marco de las Políticas Urbanas.	18
1.4 Las Políticas de Ordenamiento Territorial.	22
1.5 Los Problemas de la Implementación.	24
1.6 Macro y Micro-implementación: Una Propuesta Teórica.	27
1.7 Elementos para el Análisis de la Política hacia los Asentamientos Irregulares.	31
<b>Capítulo II – Antecedentes de la Política Pública.</b>	34
2.1 Diseño Centralista de la Política Pública hacia el Tratamiento de los Asentamientos Humanos Irregulares.	35
2.2 Descentralización de la Política Pública hacia el Tratamiento de los Asentamientos Humanos Irregulares.	42
2.2.1 Programa General de Desarrollo Urbano del D.F	46
2.2.2 Programas Delegacionales	46
2.3 Planeación Urbana de los Asentamientos Humanos Irregulares en la Delegación Xochimilco.	47
2.3.1 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco	48
2.3.2. Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF)	49
2.3.3 Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas	50

<b>Capítulo III – Distribución Territorial de los Asentamientos Humanos Irregulares en la Delegación Xochimilco.</b>	<b>53</b>
3.1 Proceso de Urbanización.	54
3.2 Zonificación.	56
3.2.1 Zona Chinampera	56
3.2.2 Zona de Pie de Monte	57
3.2.3 Zona de Montaña	57
3.2.4 Zonas Agroecológicas	58
3.2.5 Zonas Agroforestales	58
3.2.6 Zonas de Forestal de Protección	58
3.2.7 Zonas de Forestal de Conservación	59
3.3 Asentamientos Irregulares.	59
3.3.1 Análisis Estadístico de la Distribución de los Asentamientos	63
<b>Capítulo IV – De los Programas a la Implementación.</b>	<b>76</b>
4.1 Coordinación Interinstitucional.	76
4.2 Comisión de Regulación Especial.	83
4.3 Formas de Acción Pública.	86
4.3.1 Regulación Especial	86
4.3.2 Sujeto a Estudio Específico	87
4.3.3 Diagnóstico	88
<b>Capítulo V – Estudios de Caso.</b>	<b>91</b>
5.1 Tecacalanco, Santa Cruz Acalpixca.	92
5.1.1 Contexto General	94
5.1.1.1 Población	94
5.1.1.2 Vivienda	95
5.1.1.3 Importancia Ambiental	101
5.1.2 Diagnóstico del Área de Estudio	101
5.1.3 Sujeto a Regulación Especial: el caso de Tecacalanco, Santa Cruz Acalpixca	105
5.2 Tlaltepétla, San Mateo Xalpa.	107

5.2.1 Contexto General	108
5.2.1.1 Población	108
5.2.1.2 Vivienda	109
5.2.1.3 Importancia Ambiental	113
5.2.2 Diagnóstico del Área de Estudio	114
5.2.3 Sujeto a Estudio Específico: el caso de Tlaltepétla, San Mateo Xalpa	116
5.3 Problemas de la Micro-implementación.	118
<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	122
<b>Metodología Empleada</b>	126
<b>Operacionalización</b>	128
<b>Bibliografía</b>	130
<b>Anexos</b>	134

## Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad mostrar el análisis de la política pública dirigida al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco. Este análisis implica un bosquejo de las líneas de acción que han implementado los Programas de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, para darle atención al problema de los asentamientos irregulares que se encuentran en dicha demarcación. Es importante señalar que dicho análisis lo abordo desde dos niveles de acción pública: la macro-implementación y micro-implementación.

El tema de la implementación ha sido motivo de diversos estudios, debido a que se trata de la etapa, desde mi punto de vista, más significativa del ciclo de las políticas públicas, ya que a través de la implementación se ejecutan las acciones programáticas de un diseño definido con miras a tratar un problema público.

Por su parte, algunos analistas han estado más interesados en estudiar el funcionamiento del Gobierno, analizando su estructura organizacional. Otros por lo tanto, se han preocupado más por los procedimientos gubernamentales así como de los resultados obtenidos de las políticas, sin proponer realmente recomendaciones a partir de los problemas que se llegasen a identificar al momento de implementar una política.

Bajo esta perspectiva, Berman Paul <sup>1</sup> ha proporcionado un enfoque teórico para abordar el análisis de la implementación desde dos contextos institucionales: la macro-implementación y micro-implementación. La aportación de este autor consiste principalmente en analizar los problemas de la implementación, y a partir de ello proponer recomendaciones a quienes elaboran las políticas para tener mayores perspectivas de aplicación en una política.

De esta manera retomo el trabajo de este autor para mostrar un marco explicativo de la implementación del problema público que estoy analizando.

---

<sup>1</sup> Berman, Paul. "El estudio de la macro y micro-implementación", en Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las Políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1993.



La macro-implementación comprende un sector de la política que suele estar compuesto por diversos gobiernos y unidades burocráticas desde los federales hasta los locales, y es en este contexto institucional donde se definen las acciones para darle atención a un problema público. Por su parte, la micro-implementación es la administración local, es decir, la puesta en marcha de los proyectos locales que derivan de los lineamientos que propone la macro-implementación para tratar un problema.

En este sentido, y bajo el contexto de la atención de los asentamientos, el marco normativo de tipo urbano ambiental del Distrito Federal, representa la macro-implementación, y la instrumentación de las formas de acción pública dirigidas al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco, constituye la micro-implementación.

Los asentamientos humanos irregulares han tenido un papel significativo dentro de dinámica de crecimiento de la Ciudad de México, que a lo largo de su historia, ha sido consecuencia de la centralización del desarrollo económico y político del país, traduciéndose así en patrones complejos de apropiación social del suelo.

Esta situación ha causado diversos problemas, como son: la falta de capacidad para el abasto de servicios, viviendas precarias, hacinamientos, crecimiento incontrolado y desmesurado de la mancha urbana, entre otros. lo cual ha traído como consecuencia que no se lleven acabo como tal los programas de gobierno para regular el crecimiento urbano.

Como ya es sabido en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México existe una limitada oferta de vivienda, acompañada también de una inmigración significativa. lo que ha originado un déficit habitacional que ha estimulado el crecimiento desordenado hacia la periferia. A ésta situación se le suma la escasa reserva del suelo para uso habitacional, ocasionando así el establecimiento de asentamientos humanos irregulares en lugares que no son adecuados para su desarrollo o ubicados en zonas donde no está permitida la construcción de viviendas.

La demanda de suelo para vivienda, la ocupación irregular de la tierra, y el crecimiento desmesurado del fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, se pueden considerar como los tres principales ejes problemáticos del desarrollo urbano y de la tenencia de la tierra. La solución a estos problemas representa una de las fuertes demandas permanentes de la sociedad y una de las preocupaciones prioritarias de las instancias gubernamentales.

Por otra parte, el tema de la irregularidad, ha generado especulación y polémica, y por ende ha sido motivo de discusiones teóricas ya que como lo señalan algunos autores, (Schteingart, Azuela y Duhau), “el carácter de irregularidad suele tratarse como un atributo intrínseco de los procesos de formación de los asentamientos irregulares en la periferia urbana, pero se omite el hecho de que nada es ilegal por sí mismo, sino que la ilegalidad se define desde fuera, es decir, desde el Estado”.<sup>2</sup>

En lo que respecta a la Delegación Xochimilco, el problema de los asentamientos humanos irregulares es relevante, porque de las nueve delegaciones<sup>3</sup> que comparten suelo de conservación en el D.F. Xochimilco es la delegación que presenta mayor número de asentamientos irregulares, debido a la elevada presión hacia la urbanización en forma de ocupación de predios y especulaciones inmobiliarias. Otros problemas como son, la baja rentabilidad de la actividad agropecuaria; la sobreexplotación de los mantos acuíferos (que además ha creado zonas con riesgo de hundimientos y derrumbes); el uso de canales y zanjas como drenaje; así como la consiguiente contaminación y baja productividad de las chinampas, entre otros, son argumentos suficientes para definir el problema de los asentamientos irregulares como un problema público que se encuentra en la agenda gubernamental.

El planteamiento central de mi investigación consiste en analizar, ¿Cuáles son los factores determinantes en la implementación de la política pública hacia el tratamiento de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco, en el periodo 2003-2006?

---

<sup>2</sup> Schteingart, Martha. “Los productores del espacio habitable: Estado, Empresa y Sociedad en la cd. de México”. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México.

<sup>3</sup> Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, y Xochimilco.

De este planteamiento se derivan las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo incide la descentralización de la gestión urbana en el manejo de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco?, ¿Cuáles han sido los criterios que guían la macro y micro-implementación para formular la política pública dirigida a la atención de los asentamientos humanos irregulares?, ¿En qué medida la coordinación interinstitucional armoniza los criterios de las agendas macro y micro-implementación para ordenar los asentamientos irregulares?, ¿Qué factores inciden en el diseño y selección de las líneas de acción para regularizar, reubicar o desalojar a los asentamientos humanos irregulares?

Por otra parte, me plantee como objetivo general, analizar los factores determinantes en la implementación de la política pública dirigida al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco.

En cuanto a los objetivos particulares, estos consisten: en primer lugar, conocer los criterios que han considerado, tanto los agentes de la macro como los de la micro-implementación para tratar el problema de los asentamientos irregulares; en segundo lugar, analizar la coordinación interinstitucional para determinar la correspondencia entre los objetivos de la macro y los de la micro-implementación en relación al tratamiento de los asentamientos; y en tercer lugar, analizar las líneas de acción que ha empleado la micro-implementación para ordenar los asentamientos irregulares en la Delegación Xochimilco.

La investigación plantea la siguiente hipótesis general: La implementación de las acciones dirigidas al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares, se han visto condicionadas por el impacto de la descentralización administrativa y por la incompatibilidad de metas entre los criterios de atención que proponen los diferentes programas. Es posible que a mayor descentralización de poderes, menor sea el nivel de coordinación interinstitucional. Contrariamente a la idea común, la operación de una diversidad de programas de ordenamiento territorial en lugar de promover una acción pública efectiva, dificulta la implementación de la política pública.

Al plantear esta hipótesis sostengo que los criterios para la atención de los asentamientos irregulares, no están determinados primordialmente por las características físicas del asentamiento, es decir, por el grado de consolidación, la densidad, superficie del lugar,

nivel de dispersión, riesgo, sino por los criterios particularistas definidos por los agentes y funcionarios encargados de la micro-implementación.

De ésta hipótesis general se desprenden las siguientes hipótesis de trabajo:

1. La descentralización de poderes en la gestión urbana dificulta la coordinación interinstitucional, lo cual da como resultado una dinámica de micro-implementación en donde los actores imponen criterios particularistas en el manejo de los asentamientos humanos irregulares.
2. La efectividad de las acciones dirigidas al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares, va depender del nivel de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno que tengan ingerencia en el tema de los asentamientos.
3. Los criterios para la atención de los asentamientos, están determinados por la agenda de la micro-implementación negociada entre la Delegación Xochimilco y los representantes de los asentamientos irregulares.

Mi trabajo se compone de las siguientes partes. En el primer capítulo parto de los conceptos más generales como son, orden urbano y política urbana, para dar paso a los conceptos más específicos como, políticas de ordenamiento territorial, asentamiento irregular, macro y micro-implementación. Para ello retomo las aportaciones teóricas que han propuesto algunos autores, tales como, Emilio Duhau, Antonio Azuela, Martha Schteingart, entre otros, para explicar teóricamente la problemática de los asentamientos humanos irregulares. Posteriormente muestro los problemas que se pueden presentar en el proceso de la implementación así como el marco de análisis de la macro y micro-implementación. Finalmente propongo una descripción teórica de los elementos para el análisis de la política hacia los asentamientos irregulares.

En el segundo capítulo realizo un recuento histórico sobre el tratamiento que se le ha dado al problema de los asentamientos irregulares a través del tiempo. Este capítulo consta de dos partes. En la primera muestro el diseño centralista de la política pública que abarca dos periodos, 1940-1960 y 1970-1990, donde se llevaron a cabo políticas con poco margen de acción a nivel federal. En la segunda parte expongo la descentralización de la política

pública hacia la atención de los asentamientos irregulares, específicamente, en la Delegación Xochimilco.

En el tercer capítulo muestro la distribución territorial de los asentamientos irregulares, esto es, cómo están ubicados en las diferentes zonas que componen la delegación, y que problemáticas traen consigo. Para ello me baso en la información proporcionada por el Programa Delegacional, así como en la construcción que hice de una base de datos con el número de asentamientos reconocidos por la delegación, donde consideré la superficie del área ocupada, la antigüedad, viviendas, familias, y población que se encuentran en los asentamientos. Con esta información presento un análisis estadístico de la distribución de los asentamientos.

En el cuarto capítulo muestro el análisis sobre las formas de acción pública que se han implementado para darle atención al problema de los asentamientos irregulares en la Delegación Xochimilco. Para ello realicé cinco entrevistas a los funcionarios de las diferentes dependencias que tienen campo de acción en el tema los asentamientos, las cuales son: la Delegación Xochimilco, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), y la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA). Dichas dependencias trabajan en conjunto para establecer líneas de acción con el fin de mitigar, o en su caso ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares.

Y por último, en el quinto capítulo, presento dos estudios de caso que corresponden a las formas de acción pública que propone la Comisión de Regulación Especial, para tratar el problema de los asentamientos irregulares. Dicha comisión está conformada por la Delegación Xochimilco, la Secretaría del Medio Ambiente a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA), y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI). El primer caso corresponde al de Tecacalanco ubicado en el pueblo de Santa Cruz Acalpíxca, el cual está sujeto a la normatividad de regulación especial; y el segundo caso es el de Tlaltepétla, que se encuentra en el pueblo de San Mateo Xalpa, y al cual le corresponde la normatividad de estudio específico.

La selección de estos casos obedece al interés de mostrar, en primer lugar, los criterios de atención que consideran las agencias locales encargadas de la gestión urbana, Delegación Xochimilco, CORENA y SEDUVI, como son: el grado de consolidación de la vivienda, valoración de la superficie ocupada; nivel de dispersión de las viviendas; el grado de impacto ambiental, entre otros, para darle atención al problema de los asentamientos. Y en segundo lugar, presento un balance de los dos estudios de caso identificando los principales problemas de la micro-implementación. Estos problemas que identifiqué en el análisis de los dos estudios de caso, se sustentan en el trabajo de campo que realicé, a partir de ello hago una valoración con respecto a la situación actual de los asentamientos así como su respectivo tratamiento.

## **Capítulo I –Los Asentamientos Humanos Irregulares Como Problema Público.**

En este capítulo pretendo abordar los aspectos teóricos que han propuesto algunos autores para explicar el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, así como el proceso de implementación de la política pública dirigida al control y atención de los asentamientos.

A lo largo de mi exposición pretendo mostrar la interrelación entre los conceptos de la investigación y proponer un enfoque teórico del objeto de estudio, analizando algunos problemas de la implementación que se llegan a presentar, tanto en el marco de la macro-implementación, como en el de la micro-implementación. Para ello parto de los conceptos más generales (orden urbano, política urbana), y así dar paso a los conceptos más específicos (políticas de ordenamiento territorial, asentamiento humano irregular, macro y micro-implementación)

El capítulo se compone de las siguientes partes. En la primera, contrasto dos interpretaciones del concepto orden urbano: uno propuesto por Emilio Duhau, y el otro por la Escuela de Ecología Urbana. Después sitúo el marco de las políticas urbanas y la especificidad de las políticas de ordenamiento territorial. De esta manera presento algunas definiciones sobre la problemática de los asentamientos humanos irregulares, lo cual me llevará a explicar el tipo de asentamiento que voy a estudiar. Posteriormente muestro los problemas que se pueden presentar en el proceso de la implementación así como el marco de análisis de la macro y micro-implementación. Finalmente propongo una descripción teórica de los elementos para el análisis de la política hacia los asentamientos irregulares.

## 1.1 El Concepto de Orden Urbano.

El concepto de orden urbano fue propuesto por Emilio Duhau, en su trabajo "*urbanización popular y orden urbano*"<sup>4</sup>, donde argumenta que la urbanización popular tiene una estrecha relación con un determinado orden urbano, desde el cual dicha modalidad de urbanización es percibida y definida como objeto de las políticas públicas.

Por *orden urbano* entiende al conjunto de reglas (entre ellas las de carácter jurídico) a través de las cuales se define social y políticamente la apropiación y los usos legítimos del suelo urbano, y en general, la realidad urbana legítima.

Para el autor el aspecto central en la calificación y regulación de la urbanización popular como urbanización irregular, reside en el significado cambiante de la urbanización popular desde la perspectiva del personal gobernante y la burocracia pública.

El concepto de orden urbano contiene dos dimensiones básicas: la legalidad del orden urbano y la legitimidad<sup>5</sup>. La primera dimensión, refiere al estatuto jurídico de la urbanización. La segunda es una noción más problemática, pues se refiere a la legitimidad y la definición de los usos legítimos del suelo urbano, ya que los actores sociales van adquiriendo con el tiempo nuevas formas de legitimación del control territorial.

De acuerdo con Antonio Azuela esas formas de legitimación combinan dos elementos que por definición parecen contradictorios. Por una parte, expresan las prácticas sociales a través de las cuales se ejerce un poder real que es contrario a alguna norma jurídica. Pero, al mismo tiempo, incorporan nociones y hasta normas provenientes del orden jurídico estatal. Quienes controlan el acceso al suelo adquieren su propia legalidad como sustituto de la legalidad estatal, esto significa que tratan de presentarse a sí mismos como titulares de

---

<sup>4</sup> Duhau, Emilio "Urbanización Popular y Orden Urbano", en: Hiernaux, Daniel y Francois Tomas (compiladores). *Cambios Económicos y Periferia de las Grandes Ciudades. El caso de la ciudad de México*, UAM-Xochmilco, 1994, Págs. 46-61.

<sup>5</sup> Recordemos que la legalidad y la legitimidad son atributos que adquieren un orden determinado, a través de prácticas sociales. Al respecto Max Weber define la legitimidad en méritos de la tradición, es decir, validez de lo que siempre existió; en virtud de una creencia racional con arreglo a valores; en méritos de lo estatuido positivamente en cuya legalidad se cree. Por otra parte la legalidad puede valer como legítima en virtud de un pacto de los interesados, o bien en virtud del "otorgamiento" por una autoridad considerada como legítima y del sometimiento correspondiente. Para detallar más la información véase en: Max Weber, *Economía y Sociedad*. Ed. Preparada por Johannes Winckelmann. México Fondo de Cultura Económica. 1964. Pág. 29.



un derecho, o como capaces de legalizar el suelo urbano. La fluidez de las relaciones sociales en torno a la apropiación del suelo depende en gran medida de que los demás, es decir, los pobladores y las autoridades locales acepten en alguna medida la forma en que se legitiman quienes controlan el suelo.<sup>6</sup>

Bajo este esquema los actores que están inmersos dentro de estas dos dimensiones son: principalmente los agentes de urbanización (habitantes, gestores sociales) que son los que están demandando los usos de suelo urbano; y por el otro, se ubican los agentes de gobierno (representantes, funcionarios) quienes definen la irregularidad desde el marco jurídico.

De esta manera la irregularidad, vista desde el nivel de acción de la macro, se concibe como el proceso de urbanización que esta constituido por las normas jurídicas y su interpretación, así los agentes encargados de llevar a cabo la planeación urbana definen líneas de acción, a través de los programas de ordenamiento territorial, para tratar el problema de los asentamientos irregulares.

Así mismo la planeación urbana es un instrumento de la micro-implementación para organizar y ordenar los usos de ocupación del suelo, a través de un plan que establece la zonificación y las normas de organización del espacio urbano que en cada caso serán aplicables.

Bajo este esquema el orden urbano es considerado como una modalidad de la planeación urbana que consiste en la organización de regulaciones, normas y procedimientos a los cuales habrá de sujetarse tanto la intervención de las agencias que conforman la macro-implementación como de los aparatos locales que tienen campo de acción en la micro-implementación.

---

<sup>6</sup> Azuela, de la Cueva Antonio "El orden jurídico en la interpretación sociológica de la urbanización popular en América Latina", en: *La Revista Sociológica. Ciudad y Procesos Urbanos*, año 5 número 12 UAM-Azcapotzalco, México Enero-Abril 1990. Págs. 95-111

Por otro lado, el concepto de orden urbano propuesto por Duhau, implica una ruptura con la concepción ecológica de orden urbano que se difundió en diversas investigaciones que siguieron el paradigma de la Escuela de Chicago <sup>7</sup>. Recordemos que para los miembros de dicha escuela el orden urbano era una consecuencia de distintas fuerzas que enfrentadas en el plano de la competencia, luchaban por la obtención de los recursos urbanos. Estas fuerzas competitivas generaban una serie de interrelaciones que, en un momento determinado, se neutralizaban hasta provocar un estado de equilibrio. La competencia y la simbiosis constituyen, de esta manera, las fuerzas ecológicas fundamentales que sostienen al orden urbano. En este sentido para los ecologistas, la ciudad se mueve más bien dentro del orden de fenómenos descritos bajo el concepto de comunidad, que en aquel correspondiente al de sociedad.<sup>8</sup>

Por medio del fenómeno de la invasión, la ciudad no sólo estructura o reestructura su territorio, sino que también lo hace con las funciones urbanas que dan vida a los procesos sociales que allí tienen lugar. Al avanzar y consolidarse la invasión, se generan nuevas formas de asociarse y de competencia. En realidad el carácter despiadado de la lucha competitiva tiene como finalidad imponer una cierta organización ecológica, como, pueden ser los usos de suelo en la ciudad. Al darse esta organización la competencia disminuye y con ello surge un orden moral específico que da un nuevo y vigoroso sentido a la solidaridad comunitaria e impide, al menos temporalmente, la entrada de nuevos invasores (McKenzie, 1967).<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Esta escuela estudia la relación existente entre la comunidad humana y el medio urbano. Constituye el primer esfuerzo riguroso por entender y explicar los efectos sociológicos del proceso de urbanización capitalista. Esta corriente tiene una gran relevancia en la formación del pensamiento sociológico estadounidense, por ello ha sido una de las más estudiadas en esa tradición teórica.

<sup>8</sup> Esta Escuela Ecologista ve el orden urbano en el marco y como la confluencia de un conjunto de fuerzas naturales y, a demás, como resultado de otras de carácter social; pero, entre ellas, el mayor grado de eficacia corresponde a las del mundo natural, aún cuando ciertos elementos serían reductibles a la biología y otros a la sociología. La propuesta ecologista trata de tender el puente teórico entre ambas para explicar la causalidad natural en la construcción del orden urbano. Para revisar con detalle, véase: Lezama, José Luis. "Capítulo IV La Escuela Ecologista Clásica de Chicago", en *Teoría Social, Espacio y Ciudad*. El colegio de México. 2002. Pag.228.

<sup>9</sup> Lezama, José Luis. "Capítulo IV La Escuela Ecologista Clásica de Chicago", en *Teoría Social, Espacio y Ciudad*. El colegio de México. 2002. Pag.228.

Bajo este enfoque ecologista, la creación de las áreas naturales implícitas en el crecimiento espontáneo de la ciudad da lugar a una estructura física y sobre ésta descansa una determinada estructura social y por ende un orden moral específico. La estructura física o ecológica de la ciudad, es un producto de los cambios ocupacionales y culturales expresados bajo la forma de cambios de localización.

Por otra parte, el concepto de orden urbano al que se refiere Duhau, permite comprender la irregularidad en los procesos de urbanización popular, la cual debe ser entendida como la formación de un modelo de urbanización que niega los procesos con los cuales la burocracia define, califica y regula las áreas de urbanización.

El giro respecto de la urbanización popular no consistió en adecuar las normas que regulan la transmisión de la propiedad y la urbanización del suelo de acuerdo con las prácticas predominantes en torno a la formación de colonias populares, sino establecer nuevas condiciones para la legitimación estatal de los procesos de urbanización popular.

Al respecto Duhau subraya dos aspectos sumamente relevantes de la intervención del Estado en la urbanización popular: 1) la legitimación estatal de la posesión de un lote urbano que no ha sido basada en ningún momento en el reconocimiento de derechos de la posesión misma; 2) la regularización, entendida como regularización de la propiedad, no otorga derechos respecto de la provisión de servicios y equipamiento.

En un recuento acerca de las principales orientaciones de la planeación urbana en México, Duhau hace hincapié en que se ha buscado obtener una mayor capacidad de regulación pública del marco de la planeación, de su transformación y de la urbanización de nuevas áreas, contener el crecimiento del área urbana, establecer zonificaciones y proteger el medio ambiente.

La planeación urbana es una modalidad de gestión de la organización del espacio urbano institucionalizado en México. Esta planeación comprende un conjunto de normas de construcción y ocupación del suelo, la definición del tamaño y características de los espacios públicos y equipamientos con que los diferentes tipos de áreas urbanas han de contar. Así la planeación urbana parece reproducir un orden urbano "planeado" y

legitimado por los ordenamientos urbanos, y un desorden, es decir, la urbanización popular, cuya legitimación queda al arbitrio de la burocracia.

## **1.2 Los Asentamientos Humanos Irregulares: entre la Ilegalidad y la Legitimidad.**

De acuerdo con Schteingart y Azuela, el calificativo más frecuente que se le da a los barrios pobres de la periferia, es el de informales, irregulares o ilegales, que alude al orden jurídico, es decir, a una relación problemática con el orden jurídico vigente, que se presenta cuando los procedimientos de acceso a la tierra y la vivienda se realizan al margen del marco legal. De la misma manera, para estos dos autores existen dos formas de ocupación irregular en terrenos considerados como propiedad privada a las que califican como directas e indirectas: las invasiones y los fraccionamientos ilegales. La distinción principal entre ellas radica en la participación o no de un actor social que aparece como propietario de la tierra.<sup>10</sup>

En este sentido Schteingart, señala que en los fraccionamientos existen otras formas de oferta o de acceso al suelo para aquellos sectores sociales que no accedieron al mismo a través de mecanismos legales. Estas formas que se dan mayormente en la periferia de las ciudades mexicanas se pueden clasificar de manera general en dos grandes grupos: las “invasiones” u ocupación directa del suelo (que configura lo que ha denominado colonias de paracaidistas) y la ocupación a través de un propietario reconocido (que origina los fraccionamientos clandestinos o irregulares).<sup>11</sup>

Por otra parte, Azuela hace una clasificación de los tres elementos básicos de las relaciones sociales de la propiedad en el medio urbano: están los *actores* sociales que intervienen (propietarios y no propietarios), la naturaleza del *objeto* en cuestión (“la cosa”

---

<sup>10</sup> Bautista Vergara, Jessica Karina. “Los Asentamientos Irregulares en el suelo de conservación del DF” Análisis de dos casos para diferentes estratos sociales. Colegio de México 2004.

<sup>11</sup> Schteingart, Martha. “Los productores del espacio habitable: Estado, Empresa y Sociedad en la cd. de México”. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México p. 81

de la que se es propietario) y el *proceso* social (la urbanización) dentro de la cual se desenvuelve la relación de propiedad.<sup>12</sup>

A los asentamientos humanos irregulares el autor los denomina como la formación de *colonias populares* donde se dan nuevas relaciones de propiedad que transcurren en apariencia al margen del orden jurídico. Son dos las cuestiones más importantes que destaca el autor de las colonias populares. Por un lado, éstas surgen casi siempre al margen del régimen de planeación, esto es, del conjunto de normas jurídicas mediante las cuales se pretende regular la conformación del espacio urbano desde los aparatos estatales; por otro lado, se origina la llamada tenencia irregular del suelo, que puede definirse en pocas palabras como una situación en la que los habitantes de un barrio ejercen la posesión, pero no la propiedad.<sup>13</sup>

Según Azuela el tema de la “irregularidad”, es un tema en el que se ha puesto muy poco interés para determinar la naturaleza de dicha irregularidad, ya que para él, el concepto de asentamientos “irregulares” o “ilegales” son categorías que no han sido esclarecidas.

Otros autores como (Connolly, 1989 y Ward, 1986) han determinado que la irregularidad de un asentamiento urbano no está constituida por atributos físicos sino por las normas jurídicas y su interpretación que regulan la propiedad del suelo y el proceso de urbanización. De este modo, la irregularidad debe ser concebida como el resultado de las formas a través de las cuales el Estado define, califica y regula los procesos de urbanización popular.<sup>14</sup>

Por otra parte Emilio Duhau denomina a las *colonias populares* como una forma de producción de la ciudad que tiene rasgos constitutivos la irregularidad jurídica en el parcelamiento y la propiedad de suelo, así como la producción progresiva de la vivienda y

---

<sup>12</sup> Azuela, Antonio. “La ciudad, la propiedad privada y el derecho” Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México. 1978

<sup>13</sup> Op. Cit., p.82

<sup>14</sup> La *urbanización popular* se puede definir como el acceso al suelo a través de los procesos de urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda. Para detallar más la información véase en: Duhau, Emilio “Urbanización Popular y Políticas de Suelo en la Ciudad de México”, en: Schteingart, Martha (Coordinadora). *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*. El Colegio de México. I Asamblea de representantes del DF. 1991. pp.139-160

los bienes colectivos. Tal contexto urbano puede ser caracterizado por los siguientes rasgos generales:

1. La organización y características del espacio público son resultado del proceso de parcelación del suelo.
2. Las edificaciones se desarrollan en su gran mayoría de acuerdo con un saber empírico ajeno al orden urbano formal y tienden a ocupar toda el área disponible en cada terreno. Las viviendas se mejoran, se amplían y eventualmente incorporan usos no habitacionales, ignorando el orden urbano formalmente vigente.
3. Los usos del suelo evolucionan de modo espontáneo de acuerdo con las necesidades del comercio y los servicios de proximidad y la aparición de vialidades principales y el flujo de los medios de transporte público.
4. Las prácticas urbanas y los usos del espacio público se organizan en términos de una urbanidad de usos y costumbres que responde a reglas de convivencia que incluyen la aceptación pragmática de múltiples formas de apropiación y usufructo del espacio público para fines privados.<sup>15</sup>

Para entender el proceso de construcción en lo que se refiere a la vivienda de los asentamientos humanos irregulares, me parece de suma importancia citar a Schteingart. El financiamiento de la vivienda por los propios usuarios, (incluidas diversas formas de producción de la misma), éstas van desde la autoconstrucción completa, pasando por la autoconstrucción parcial, hasta la realización total, en algunos casos con la participación de mano de obra asalariada; desde el uso de materiales de deshecho que se consigue gratuitamente, hasta el empleo de materiales y elementos sólidos, modernos y duraderos.<sup>16</sup>

Desde la visión de Schteingart existen cuatro formas de producción de la vivienda: la autoconstrucción, la producción por encargo, la producción promocional privada, y la producción promocional del Estado.

---

<sup>15</sup> Duhau, Emilio y Giglia Ángela. "Conflictos por el espacio y orden urbano". Estudios Demográficos y Urbanos (56) Vol.19, núm.2, mayo-agosto, 2004. El Colegio de México. pp. 257-288.

<sup>16</sup> Garza, Gustavo y Schteingart, Martha "La acción habitacional del Estado en México" El colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. Colección VI Año 1978

Para fines de mi investigación retomaré solo la forma de “autoconstrucción”. Los autoconstructores utilizan su fuerza de trabajo para disminuir los costos de producción, entre los que se incluirán generalmente sólo los materiales de construcción y una renta del suelo. En casos extremos, cuando se invaden terrenos y se utilizan materiales de deshecho no comercializados, esos costos pueden reducirse a su mínima expresión.<sup>17</sup>

Por otra parte existen tres aspectos que caracterizan la política actual de autoconstrucción de vivienda: *débil* presencia institucional expresado por la reducción de la inversión pública y su intervención limitada en la orientación y el control del proceso de urbanización, la *privatización* de su proceso productivo, que deposita la responsabilidad pública en el propio poblador y por último la *mercantilización* de sus insumos: tierra, materiales y mano de obra.<sup>18</sup>

En otro artículo de Schteingart muestra un estudio realizado en seis colonias populares de la Ciudad de México en el año 1981. En este estudio establece una tipología de vivienda correspondiente a las fases observadas en el proceso de construcción de la misma, se presentó una relación entre los tipos de vivienda y la mano de obra utilizada en la producción de cada uno de esos espacios:

**Tipo 1:** corresponde a la *vivienda precaria* totalmente construida por las familias.

**Tipo 2:** se encuentra en la etapa inicial de construcción de la *vivienda definitiva*, las familias participaban con un poco más de la mitad de mano de obra en la construcción, y la otra parte la terminaban los albañiles que contrataban.

**Tipo 3:** corresponde a la etapa de expansión, las familias aportaban el 35% de mano de obra y de igual manera contrataban albañiles sobre todo para las *ampliaciones de la vivienda*.

---

<sup>17</sup> Schteingart, Martha. “Los productores del espacio habitable: Estado, Empresa y Sociedad en la cd. de México”. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México p. 119

<sup>26</sup> Espinosa, López Enrique “Ciudad de México” compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000). Tomado de Jorge Legorreta, Metrópoli.

**Tipo 4:** esta última etapa se caracteriza por ser la de *consolidación*, la familia aportaba solo el 20% de la mano de obra para las ampliaciones, ya que se disponía de más recursos económicos esto debido a que más miembros de la familia trabajaban.<sup>19</sup>

En este sentido la vivienda se produce con grandes sacrificios de las familias, como consecuencia de la prolongación de la jornada laboral, no solo para autoconstruir la morada sino también para conseguir mayores recursos que permitan pagar los insumos, cada vez más caros, que entran en la construcción. Si bien estas viviendas se producen como un bien de uso, muchas veces pueden entrar a la circulación ya sea a través de la venta o del alquiler de toda la vivienda o de parte de la misma.<sup>20</sup>

Para describir el problema de los asentamientos irregulares, considero importante retomar la tipología que hace Bautista Vergara Jessica en su tesis para clasificar los tipos de asentamientos de acuerdo a su grado de consolidación:

**Asentamientos de tipo bajo:** Cuando se edifican con lámina, madera, y solo en algunos casos con tabique. El grado de avance en la construcción tiende a prolongarse por varios años. Generalmente carecen de todo tipo de servicios.

**Asentamientos de tipo medio:** La vivienda se edifica a partir de un diseño y se construye con materiales definitivos, incluyendo cierto tipo de acabados; este proceso se lleva a cabo en un periodo menor y esto influye considerablemente en la transformación del espacio. Aunque estos asentamientos tampoco pueden contar con servicios, dada la situación económica de sus habitantes, se promueve de manera más acelerada su atención.<sup>21</sup>

Para fines de mi investigación es de suma importancia analizar estas dos tipologías de los asentamientos irregulares, ya que las condiciones sociales, así como las características de construcción de las viviendas, nos mostrarán el grado de consolidación que tienen, y esto determinará el tratamiento que corresponde a cada asentamiento.

---

<sup>19</sup> Scheingart, Martha "Producción habitacional en la zona metropolitana de México (1960-1987)", en Scheingart, Martha (Coordinadora) *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*. El Colegio de México, I Asamblea de representantes del DF, 1991, pp.225-250

<sup>20</sup> Op. Cit., p.248

<sup>21</sup> Bautista Vergara, Jessica Karina. "Los Asentamientos Irregulares en el suelo de conservación del DF" Análisis de dos casos para diferentes estratos sociales. Colegio de México 2004



Es así como las definiciones de los asentamientos humanos irregulares pueden variar en cuanto a los términos, pero la concepción del fenómeno es el mismo en relación a: la carencia de servicios y equipamiento urbano, a la forma de autoconstrucción que es la principal característica de los asentamientos, y por supuesto a su condición de irregularidad.

### 1.3 El Marco de las Políticas Urbanas.

Partamos de considerar a la política urbana como aquel conjunto de instrumentos, reglas y procesos que establecen los criterios para la asignación y el acceso a los bienes de consumo colectivo en la ciudad.<sup>22</sup> Aunque esta definición es válida en lo general, no es posible pasar por alto la amplia discusión teórica en torno a la definición de políticas urbanas.

Una de las primeras aportaciones acerca de la política urbana se encuentra en la obra de Manuel Castells.<sup>23</sup> Castells dividió el estudio de la política en dos campos analíticos indisolublemente ligados en la realidad social: la planificación urbana, bajo sus diferentes formas, y los movimientos sociales urbanos.

En este sentido es importante apuntar que “movimientos sociales” y “planificación urbana” son tratados por Castells en los mismos términos, y que no hay posibilidad de estudiar estructuralmente una política sin pasar por el campo de las prácticas.<sup>24</sup>

Por otra parte Azuela<sup>25</sup> define la política urbana en dos sentidos. Por un lado, se puede entender a la política urbana como algo dado, esto es, que se deriva de una cierta lógica del

---

<sup>22</sup> Una de las primeras elaboraciones teóricas sobre este concepto se encuentra en las primeras obras de Manuel Castells, quien desde la perspectiva marxista señaló que: “La planificación urbana tiene que ver con la intervención de lo político sobre la articulación específica de las diferentes instancias de una formación social en el seno de una unidad colectiva de reproducción de la fuerza de trabajo, con el fin de asegurar su reproducción ampliada, de regular las contradicciones no antagónicas, y de reprimir las antagónicas, así como reorganizar el sistema urbano. Para más información véase: Castells, Manuel, *La Cuestión Urbana*, México, Ed. Siglo XXI 1974.

<sup>23</sup> Castells, Manuel, Capítulo XII “Instrumentos Teóricos para el Estudio de la Política Urbana”, en *La Cuestión Urbana*, México, Ed. Siglo XXI Madrid 1974.

<sup>24</sup> Castells define la práctica urbana como práctica social relativa a la organización interna de las unidades colectivas de reproducción de fuerza de trabajo o, quiz, apuntado a los problemas generales del consumo colectivo elige como campo de acción las unidades urbanas. “Las prácticas urbanas forman un sistema. No tienen significación por sí mismas. Su única significación es la de los elementos estructurales que ellas combinan. En este sentido un movimiento social nace del encuentro de una cierta combinación estructural, que acumula diversas contradicciones, con un cierto tipo de organización. Todo movimiento social provoca por parte del sistema urbano un contra-movimiento que no es sino la expresión de una intervención del aparato político, integración-represión que tiende al mantenimiento del orden.

sistema social que marca la dirección de las políticas. Sin embargo, ésta postulación no va más allá de las aportaciones teóricas de muchos trabajos. Por otro lado, las políticas urbanas pueden definirse como el resultado de interacciones que se dan entre instituciones siguiendo una orientación de acción estatal que ha sido explícitamente formulada. Al respecto Antonio Azuela argumenta que es necesario legitimar la acción pública a través de un plan, donde la investigación urbana tiene que sacar del “basurero” el problema de legitimación y comenzar a analizarlo con profundidad.<sup>26</sup>

Por su parte, René Coulomb hace un análisis sobre la política urbana con respecto a los sectores populares. Esto consiste en la legitimidad que da el Estado a través de la organización: “organícense que yo los legitimaré”. En este sentido la burocracia podría invitar a los sectores organizados, pero cuando tenga que legitimarlos, va a encontrar como límite las legitimaciones ya establecidas, que se encuentran bien consolidadas.<sup>27</sup>

Desde otra perspectiva la política urbana puede ser comprendida como el conjunto de mecanismos regulatorios de un orden urbano. De dicho orden surge el estudio de las políticas públicas que aportan instrumentos y recursos para tratar un problema público.

Este estudio consiste en el análisis del ciclo de las políticas públicas que está conformado por cinco fases fundamentales. En primer lugar, se ubica la definición del problema, que es cuando un problema se convierte en público, el cual está constituido por todos los hechos

---

<sup>26</sup> Azuela, Antonio Capítulo 9 “La Política Urbana, el papel del Estado y la relación Estado Sociedad”, en: Coulomb, René y Duhau, Emilio (coordinadores). *Políticas Urbanas y Urbanización de la Política*. UAM-Azcapotzalco, 1989. Págs. 213-224.

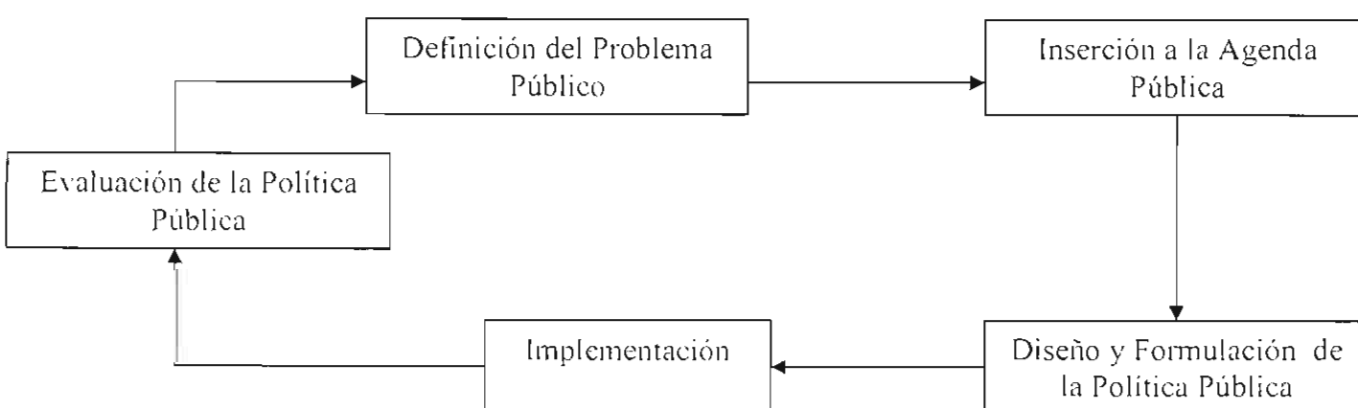
<sup>26</sup> Este problema de legitimación nos remite al contexto general de la elaboración de las políticas urbanas, las cuales han desempeñado un papel especialmente en el desarrollo urbano de la ciudad de México y en el equilibrio del poder político. Davis Diane en el “El leviatán Urbano”, examina el amplio panorama de los cambios ocurridos desde 1910 hasta 1988, donde los conflictos por los servicios de la ciudad, la administración política, el crecimiento y el carácter socio-espacial surgen y resurgen desempeñando un papel fundamental en diversos momentos decisivos del desarrollo de las instituciones políticas nacionales de México, sobre todo cuando las cambiantes condiciones políticas o macroeconómicas requieren un cambio en la elaboración de políticas urbanas o cuando los habitantes locales (especialmente las clases medias y los pobres urbanos) tienen prioridades de política urbana y demandas de participación política, que en el periodo estudiado, no encajaban bien en los objetivos del desarrollo nacional. Para más información véase: Davis, Diane, “El Leviatán Urbano”. La Ciudad de México en el siglo XX. Sociología. Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>27</sup> Azuela, Antonio Capítulo 9 “La Política Urbana, el papel del Estado y la relación Estado Sociedad”, en: Coulomb, René y Duhau, Emilio (coordinadores). *Políticas Urbanas y Urbanización de la Política*. UAM-Azcapotzalco, 1989. Pág. 222.

sociales que afectan a un grupo considerable de personas, por lo tanto, forma parte del interés general, tanto de la sociedad que demanda su atención, como del gobierno para darle solución. La segunda fase corresponde a la agenda gubernamental<sup>28</sup>, donde el problema público se inserta en dicha agenda para darle atención. La tercera fase consiste en el diseño y formulación, la cual comprende el diseño técnico de selección de alternativas factibles dentro de un proceso político de negociación en busca de dar un tratamiento adecuado a la problemática planteada. La cuarta fase comprende la implementación, la cual radica en la ejecución de las acciones diseñadas por los agentes encargados de tratar el problema público, de esta manera las decisiones se convierten en propuestas operativas. La última fase es la de Evaluación, la cual se encarga en identificar y medir los efectos propios de una acción.

A continuación muestro de manera gráfica el ciclo de las políticas públicas

### Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: Elaboración Propia.

De acuerdo con el análisis del ciclo de las políticas públicas mi trabajo se centra principalmente en la fase de implementación. En lo que respecta al estudio de mi

<sup>28</sup> Por agenda de gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de acción, y sobre los cuales tendrán que actuar.

investigación. la política pública que yo voy a analizar se refiere a los programas de ordenamiento territorial.

Al respecto Van Meter y Van Horn definen *la implementación de las políticas públicas* como las acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.<sup>29</sup>

Van Meter y Van Horn argumentan que la fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido (o identificado) los objetivos y las metas. Por lo tanto, el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política.

Por otra parte la implementación de las políticas públicas procede a través de tres etapas principales:

- ✓ *La elaboración de lineamientos* – estos se elaboran en el momento en que la intención legislativa se traduce en prescripciones administrativas para la acción.
- ✓ *La distribución de recursos* – se distribuyen recursos entre las instancias administrativas responsables de poner en práctica la legislación
- ✓ *La supervisión* – debe iniciarse algún proceso de supervisión como mecanismo para promover la responsabilidad en los niveles interiores de la burocracia.<sup>30</sup>

De acuerdo con Van Meter y Van Horne el proceso de implementación variara de acuerdo con las características de la política a ponerse en práctica, es decir, que a diferentes tipos de

---

<sup>29</sup> Van Meter Donald S. y Van Horne Carl E., "El proceso de Implementación en las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las Políticas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1993, Pag. 99-100.

<sup>30</sup> Rein, Martin y Rabinovitz Francine, "La Implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Aguilar Villanueva, Luis, *"La implementación de las Políticas"*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1993, Págs. 158-159.

decisión, corresponderán determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública.

En este sentido clasifican la política de acuerdo a dos características distintivas: la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso en torno a las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación. El elemento del cambio es importante por lo menos en dos razones. La primera consiste en que la implementación estará condicionada por el grado en que la política a implementar difiera de las políticas anteriores, esto significa, que cuando se llegan a generar cambios graduales acumulativos la política a implementar tiene mayor posibilidad de producir respuestas positivas. La segunda razón es que el proceso de implementación es influido por la magnitud del cambio requerido en las organizaciones, es decir, que es más probable que la implementación sea efectiva cuando no se le exige a la dependencia ninguna reorganización drástica. En lo que se refiere al grado de conflicto o consenso en torno a sus objetivos y metas, las posiciones valorativas de funcionarios y líderes pueden ser determinantes para el resultado final de la política.<sup>31</sup>

Lo anterior sostiene que la implementación de una política pública adecuada va a depender en gran medida de la coordinación interinstitucional, y del consenso que haya en los objetivos y metas que se lleguen a fijar en dicha política. En este sentido considero que se debe tener clara la definición del problema para diseñar e implementar la política pública, en este caso la que va dirigida al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares, es así como las decisiones se convierten en acciones.

#### **1.4 Las Políticas de Ordenamiento Territorial.**

Las Políticas de Ordenamiento Territorial se caracterizan por la implementación de componentes estratégicos y flexibles integrados a una base estructural heredada de la planificación tradicional, es decir, las políticas urbanas. Las innovaciones en estos programas apuntan a una adecuada implementación de los principales componentes de la flexibilidad tomados de la planificación estratégica: la eficiencia y la participación. La eficiencia como componente de operatividad de la flexibilidad, se traduce básicamente en

---

<sup>31</sup> Van Meier y Van Horne. "El proceso de Implementación en las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las Políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1993.

la adopción de un régimen de prioridades que se manifiesta preferentemente en los instrumentos de planeación y ejecución del plan. La participación se constituye en el componente de soporte y legitimación de la flexibilidad.<sup>32</sup>

En este sentido, con el surgimiento de las políticas de ordenamiento territorial conlleva a un cambio en los esquemas de regulación, que cualifican y califican el alcance de acciones de ordenamiento, un cambio en las escalas de los territorios de referencia del ordenamiento y un mejoramiento de la participación de otros sectores, además del Estado, por lo que se refiere al planteamiento de políticas y al desarrollo y ejecución de las mismas.

De acuerdo con el estudio que hace Pedro Montes Lira sobre el ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe, define dos “tipos” de ordenamiento: por un lado se ubica la demanda, que se orienta al estudio de los problemas económicos y sociales de la población asentada en un territorio; y por otro lado, la oferta, que examina las condiciones y características especiales del medio en que se desarrollan las actividades humanas definiendo entonces las posibilidades actuales y potenciales de satisfacer la demanda.<sup>33</sup>

Por otra parte, Orci Magaña define el ordenamiento territorial como el aprovechamiento óptimo del territorio nacional para lograr un desarrollo armónico y sustentable, su enfoque tiende más al ámbito regional, ya que en las localidades urbanas los instrumentos de ordenamiento son los planes de desarrollo urbano.<sup>34</sup>

A continuación presento dos definiciones diferentes de ordenamiento territorial:

Desde la perspectiva ambiental se puede definir al ordenamiento territorial como: “la organización del territorio de acuerdo a sus características y potencialidades dentro del marco de conservación y protección de los recursos naturales, en especial del recurso hídrico, biodiversidad, manejo agrícola sostenible y descontaminación”.

---

<sup>32</sup> Montes, Lira Pedro Felipe. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Diciembre 2001. Artículo revisado en Internet [www.enclac.cl/publicaciones.xml](http://www.enclac.cl/publicaciones.xml).

<sup>33</sup> Op.cit., Pág. 13

<sup>34</sup> Orci, Magaña Arturo. “Escasez de tierra urbana y explosión demográfica”, en *Ciudades Humanas. Pobreza urbana y el futuro de las Ciudades*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2002.

Desde la perspectiva de participación: “Ordenar el territorio significa vincular las actividades humanas al territorio. La ordenación territorial ha de ser democrática, es decir, con participación de los ciudadanos; global, coordinadora e integradora de políticas sectoriales; funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio”<sup>35</sup>

Considero que estas dos definiciones se complementan para definir el Ordenamiento Territorial, ya que la adecuada implementación de una política de ordenamiento territorial dependerá, por un lado, de la organización territorial considerando las condiciones ambientales, y por otro lado, de la participación de los agentes involucrados en el proceso del ordenamiento.

Como hemos visto a lo largo de la exposición de este marco teórico, las políticas urbanas no han podido aprovechar plenamente las oportunidades de liderar los procesos de urbanización, apertura y transformación productiva ocurridos en el espacio regional, para mejorar de manera integral la calidad de vida en las ciudades. Es así como bajo este contexto surge la necesidad de plantear programas de ordenamiento territorial para orientar la transformación, ocupación y utilización del espacio público, teniendo en cuenta, por un lado, las necesidades e intereses de la población, y por el otro, considerando la conservación el medio ambiente.

## **1.5 Los Problemas de la Implementación.**

El proceso de implementación de la política pública, es el más complejo de todo el ciclo de la política, ya que en ésta fase influyen diferentes factores como son: el número de etapas que comprende la implementación; el nivel de cooperación entre agencias, la disponibilidad de la información, es decir, el grado de comunicación abierta con intercambios horizontales

---

<sup>35</sup> Schlotfeldt, C.. “Regionalistas y Ambientalistas. Un encuentro en el territorio.” Serie Azul, N° 21, Agosto de 1998. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. [www.eco.unrc.edu.ar](http://www.eco.unrc.edu.ar)

y verticales de información; el grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las subunidades de las agencias responsables, entre otros.

De acuerdo con los autores Pressman y Wildavsky, (estudios de primera generación), Richard Elmore (estudios de segunda generación), Van Meter y Van Horne (estudios de tercera generación), así como los trabajos de Luis F Aguilar y Rodolfo Vergara, coinciden que existen problemas de implementación al momento de llevar a cabo una política pública, ya que desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, operaciones y decisiones. En este sentido la implementación se vuelve un proceso complejo y hasta a veces conflictivo.

El primer problema que se puede identificar en la implementación de la política es que no se llegue al acuerdo, entre los responsables, el número de etapas que va a comprender la implementación. ya que si no se llegarán a establecer. ésta podría tener repercusiones, tanto en la pérdida de tiempos al momento de resolver el problema como de los recursos económicos, y posiblemente no se logren los objetivos de la política.

El segundo problema que yo identifico al momento de implementar la política. es la falta de cooperación entre las diferentes agencias responsables de la implementación, ya que esto conlleva a que, por un lado, no se lleven a cabo las acciones originales del diseño, y por el otro. a que cada individuo u organización actúe racionalmente obedeciendo a sus propios intereses. Esta falta de colaboración también se debe a que no hay rutinas<sup>36</sup> organizacionales que aseguren resultados satisfactorios para las organizaciones, lo cual trae consigo la incertidumbre con respecto a lo que debe hacerse y cómo hacerlo.

Al respecto, Rodolfo Vergara argumenta que las rutinas son esenciales para la operación de una organización compleja. Una rutina es creada por la organización para satisfacer una demanda específica. De esta manera las rutinas con el tiempo se transforman en la manera aceptada de hacer las cosas, entonces se entiende que la adaptación institucional es un

---

<sup>36</sup> Una rutina es una cadena de acciones que no requiere toma de decisiones, sino que se dispara automáticamente cuando se presentan ciertas condiciones. Para detallar más la información véase: Vergara, Rodolfo "El redescubrimiento de las Instituciones : de la teoría organizacional a la ciencia política" en James G. March y Johan P. Olson *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica. 1997.



proceso mucho más lento y complejo que la simple adecuación de recursos organizacionales a nuevas circunstancias.<sup>37</sup>

La asimetría de la información es el tercer problema de la implementación, ya que al haber una información dispersa y no clara entre las organizaciones, ocasiona que la implementación se retrase, lo cual trae como consecuencia la pérdida de tiempos y recursos, sean estos políticos, sociales y económicos, o en todo caso que no se obtengan los resultados esperados de la política.

A este problema de asimetría de la información, Rodolfo Vergara lo llama "*problemas de agencia*", donde los actores representantes de las organizaciones involucradas en el pacto de la colaboración se autonomizan y promueven sus intereses personales o de grupo aún en contra de los intereses de su representado. Este fenómeno el autor lo explica en dos sentidos: 1.- *Activa*. Los intereses personales del representante (agente) de una institución deforman la cooperación de la institución, pero ésta finalmente ocurre. 2.- *Pasiva*. La unidad organizacional de la institución cooperante se escabulle del mandato de cooperar emitido por su superior gracias a las asimetrías de información y los costos del monitoreo. En este caso, el resultado común es que se simula la cooperación.<sup>38</sup>

El cuarto problema, consiste en la dificultad de llegar al consenso en torno a la toma de decisiones, ya que entre mayor sea el número de agencias involucradas en el proceso de la implementación, mayor será la complejidad para llegar a puntos de decisión que determinen el curso de la política a implementar, porque de esta manera intervienen más actores y por lo tanto son más los acuerdos a negociar.

Desde el enfoque de macro y micro-implementación, mientras mayor sea el número de niveles involucrados en la administración, o mientras mayores sean el tamaño, la

---

<sup>37</sup> Vergara, Rodolfo "El redescubrimiento de las Instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política" en James G. March y Johan P. Olson *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

<sup>38</sup> Vergara, Rodolfo. "Políticas públicas y análisis organizacional: ¿Qué puede decirnos la Teoría de Organizaciones sobre las dificultades de poner en práctica las políticas públicas?" Conferencia UAM-X.

complejidad o la formalización de la agencia administrativa, mayor será también el riesgo de apropiación indebida de la política por parte de la agencia local.<sup>39</sup>

Por otra parte, Paul Berman analiza los problemas de la implementación desde dos contextos institucionales. El primer problema tiene que ver con la macro-implementación donde distingue cuatro dificultades: discrepancias en torno a los objetivos, índices diferenciales de influencia y autoridad, deficiencias de recursos y dificultades de comunicación entre las organizaciones. El segundo problema está relacionado con la micro-implementación, es decir, la adopción de los proyectos en el nivel local. En este contexto la implementación puede implicar incertidumbre, ya que al contar las agencias locales con cierta autonomía, esto trae consigo una mayor libertad de elección, y por lo tanto existe el riesgo de que no haya una correspondencia entre los lineamientos programáticos que plantea la macro con los que adopta la micro-implementación.

## **1.6 Macro y Micro-implementación: Una Propuesta Teórica.**

En este apartado pretendo mostrar una propuesta teórica desde el enfoque de la macro y micro-implementación para analizar el problema de los asentamientos irregulares en relación a su tratamiento.

La política pública dirigida al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares, consiste en la implementación de dos programas fundamentales: el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (2000) , y el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Xochimilco (2005). Estos programas establecen las líneas de acción que se llevan a cabo para darle atención al problema de los asentamientos irregulares.

Lo importante a destacar en el análisis de la atención a los asentamientos, es la efectividad de las acciones, lo cual va a depender en gran medida de la coordinación interinstitucional que se de entre las diferentes instancias de gobierno que tengan campo de acción en el

---

<sup>39</sup> Berman, Paul, "El estudio de la macro y micro-implementación", en Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las Políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1993.

tema de los asentamientos. Sin embargo, existen dificultades para que se de una coordinación interinstitucional, ya que como son diferentes agencias que tienen ingerencia en el tratamiento de los asentamientos establecen sus propios objetivos y metas.

En este sentido Paúl Berman, argumenta, que por un lado, el Gobierno Federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las agencias locales responsables de la implementación, para que se comporten de acuerdo con lo deseado; y que por otro lado, en respuesta a las acciones federales, las agencias locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas.<sup>40</sup>

Por otra parte, el autor hace una diferenciación entre los procesos de *macro-implementación* y *micro-implementación* en términos de contextos institucionales. En tanto que el contexto institucional de la *macro-implementación* está determinado por un sector de la política<sup>41</sup>, que abarca desde los niveles federales hasta los locales, el contexto institucional de la *micro-implementación* se caracteriza por ser una organización local prestadora de servicios. Aunque estos dos procesos se pueden diferenciar en cuanto a contextos institucionales, realmente están vinculados porque hay una transición que va de la decisión política al programa del gobierno, del programa a la adopción de un proyecto local, de la adopción del proyecto a una práctica implementada en el nivel local.

Esto sucede precisamente con los programas de ordenamiento territorial que conforman el marco normativo de tipo urbano-ambiental, en sus diferentes niveles de acción para enfrentar la problemática de los asentamientos, es decir, partiendo de la macro a la micro-implementación.

La legislación urbana y ambiental del Distrito Federal se rige por dos Leyes principales: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley Ambiental. De la primera Ley se derivan en un primer nivel el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,

---

<sup>40</sup> Op.cit., Pág. 291

<sup>41</sup> Un sector de la política suele estar compuesto por una serie de muchos y diversos gobiernos, unidades burocráticas, tribunales, grupos de interés privados y públicos, sistemas locales de prestación de servicios. Para más información véase: Berman, Paul. "El estudio de la macro y micro-implementación", en Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las Políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1993.

es el cual contiene las directrices generales del ordenamiento territorial del Distrito Federal. En el se consideran dos grandes áreas de actuación: el suelo urbano y el suelo de conservación; en un segundo nivel se ubica el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional, este instrumento de planeación precisa y complementa los supuestos del Programa de Desarrollo Urbano al interior de cada demarcación, además de detallar las áreas donde aplicarán las políticas, estrategias y líneas de acción previstas para alcanzar un desarrollo urbano ordenado; y por último, en un tercer nivel se encuentran los Programas Parciales que delimitan un área específica a tratar de la demarcación, a su vez son el instrumento de aplicación de una política de control <sup>42</sup> de la expansión urbana sobre el suelo de conservación.

De la segunda Ley se derivan dos programas fundamentales, el primero de ellos es el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), el cual tiene como ámbito de aplicación el Suelo de conservación Ecológica que se extiende sobre nueve delegaciones <sup>43</sup> que comparten suelo de conservación. El segundo, es el Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, que es el instrumento normativo que contiene las líneas de acción, los criterios y las actividades específicas a las que se sujetará la gestión ambiental.

Como se puede observar, la planeación urbana está conformada por diversos programas de ordenamiento territorial, resultado de un proceso de descentralización que se da a partir de 1997 hasta el año 2000, donde el Gobierno Federal transfiere poder y autonomía a las delegaciones y secretarías para diseñar estrategias y líneas de acción con el fin de contener la expansión urbana en la ciudad, o en su caso ordenar los asentamientos ya establecidos.

En este sentido, y conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las Delegaciones están facultadas para: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público

---

<sup>42</sup> Esta política de control consiste en los polígonos territoriales que marca la Delegación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la Secretaría del Medio Ambiente a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA), para aplicar los lineamientos que establecen los programas de ordenamiento territorial.

<sup>43</sup> Alvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, y Xochimilco.

o social; y a la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.<sup>44</sup>

Al respecto Fernández Ruiz considera la descentralización administrativa como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encomendarles la realización de actividades administrativas. En sí, la descentralización propende a transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, funciones, facultades, actividades y recursos a favor de entes, órganos, instituciones o regiones que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación, más no en una relación de jerarquía.<sup>45</sup>

Por su parte, Enrique Cabrero define la descentralización como aquella en que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que éstos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen.<sup>46</sup>

No obstante, como bien lo argumenta Peter Ward, el concepto de descentralización es muy amplio y posee muchos significados. Cuando se contempla algún tipo de devolución, entonces se puede hablar de una verdadera transferencia de poder y autonomía hacia las regiones periféricas. Sin embargo, la desconcentración también puede implicar algún tipo de transferencia de recursos, pero no necesariamente la transferencia del centro espacial de poder; puede solo transferir facultades específicas a alguna persona o entidad subordinada y el gobierno central tener la posibilidad de control.<sup>47</sup>

Como bien lo puntalicé en la parte inicial de este trabajo, que a mayor descentralización de poderes, menor coordinación interinstitucional habrá, esto debido al número de programas de ordenamiento territorial que hay, y por ende a la diversidad de objetivos que

---

<sup>44</sup> Fernández, Ruiz, Jorge, "Capítulo Octavo. La Descentralización Administrativa", en *Derecho Administrativo y Administración Pública*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.

<sup>45</sup> Op cit, Pág. 486.

<sup>46</sup> Cabrero, Mendoza Enrique, "Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)", Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1998.

<sup>47</sup> Ward, Peter "México una Megaciudad" Producción y reproducción de un medio ambiente urbano, Editorial Alianza, México 1990.

se llegan a plantear, lo que dificulta la implementación de la política pública. En este sentido. Pressman y Wildavsky han advertido: “que mientras mayor sea la cantidad de organizaciones y de acuerdos interorganizacionales necesarios para implementar una política, mayores serán también la incertidumbre y la dificultad de la implementación”.<sup>48</sup>

### **1.7 Elementos para el Análisis de la Política hacia los Asentamientos Irregulares.**

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, se han expuesto diferentes enfoques sobre la interpretación del problema de los asentamientos irregulares. Sin embargo, no se ha hecho énfasis en las estrategias que la micro-implementación ha llevado a cabo para tratar el problema de los asentamientos irregulares. Cabe mencionar que dichas estrategias son definidas a través de franjas territoriales que determinan las agencias locales responsables de la implementación.

Algunos autores como Jan Bazant, ha propuesto una metodología para analizar el problema de los asentamientos irregulares, por ello a continuación presento el esquema que nos proporciona el autor en su libro “*Periferias Urbanas*”<sup>49</sup>, donde define franjas territoriales para determinar las zonas estratégicas en las cuales se deben emplear acciones específicas de atención, estas son:

- *Mancha urbana consolidada* - Es propiamente el casco urbano de la ciudad que integra su fundo legal, pero también habrá que incorporar las extensas zonas urbanas consolidadas de la población de bajos ingresos de la periferia.
- *Franja de expansión urbana incontrolada en la periferia* – Es el territorio en proceso de ocupación por asentamientos irregulares, que cubre una gran superficie por la dispersión del fenómeno. Es la franja urbana próxima a la mancha urbana consolidada, esto es. la expansión atomizada e incontrolada.
- *Franja de transición rural-urbano en la periferia* – Estas franjas son áreas agrícolas con fuerte presión de ocupación por asentamientos irregulares y, que

---

<sup>48</sup> Berman, Paul. “El estudio de la macro y micro-implementación”. en Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las Políticas*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1993.

<sup>49</sup> Bazan, Jan “Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente”. Ed. Trillas. México 2001.

generalmente son tierras agrícolas de temporal de baja productividad; que por su localización céntrica y próxima a la mancha urbana están en proceso de conversión del suelo.

- *Zona de conservación ecológica* – Son zonas de elevado valor ambiental que integran el ecosistema del valle de México en la carga de acuíferos, limpieza del aire y estabilización climática. Principalmente son áreas boscosas pero con frecuencia son de cultivo, que por el tipo de suelo permeable debe permanecer en ese estado; ya que precisamente los cultivos propician la filtración del agua y evitan la erosión de los suelos.
- *Áreas de Alto riesgo* – Estas áreas de alto riesgo tienen muy bajo valor económico y, por tanto, son codiciadas por los grupos de población de menores ingresos; de este modo, la ciudad se expande sobre terrenos que presentan fallas geológicas, que fueron minas de arena, que son inundables en épocas de temporal, sobre suelos salinos o inestables que deterioran las construcciones o sobre barrancas y cerros, con pendientes elevadas que pueden deslavarse cuando llueva; lo que pone en riesgo la vida y bienes materiales de quienes los ocupan.

Estas dos últimas franjas territoriales son las que se relacionan con el objeto de estudio de mi investigación ya que se refieren a la zona de montaña y donde a su vez es suelo de conservación.

Bajo este esquema, los criterios que consideran las agencias de la micro-implementación para determinar dichas franjas territoriales son: principalmente el tipo de suelo que se está habitando, es decir, si se trata de una zona ambiental, agrícola o urbana; toman en consideración las condiciones topográficas del lugar; y realizan un estudio para determinar los patrones de desarrollo urbano.

A partir de que se definen estas franjas territoriales se establecen los criterios de atención hacia el tratamiento de los asentamientos humanos irregulares, y estos consisten en: el grado de consolidación del asentamiento, sea alto, medio o bajo, este se determina de acuerdo al tipo de construcción de la vivienda y tiempo del asentamiento; la superficie ocupada, y esta se evalúa de acuerdo al grado de impacto ambiental que está generando el

asentamiento; el número de viviendas. ya que si las viviendas se encuentran dispersas quedan fuera de la planeación urbana, lo cual implica un factor determinante que dificulta la implementación de la política pública.

Con respecto a los estudios de caso que voy a analizar, los aspectos que consideraré son los siguientes:

- El contexto general del lugar, es decir, que voy a mostrar la dinámica de crecimiento, a través del análisis del número de habitantes y familias que hay en el asentamiento; realizaré una tipología de las viviendas para determinar el tipo de vivienda que corresponde al estudio de caso. sea alto, medio o bajo de acuerdo a las características de construcción; y presentaré la importancia ambiental del asentamiento.
- Diagnostico del área de estudio. En este rubro pienso mostrar la situación en la que se encuentra el asentamiento. esto implica hacer una valoración de la ocupación del lugar.
- Tratamiento del Asentamiento. Aquí hablaré de la forma de acción pública que corresponde al estudio de caso, de acuerdo a la normatividad de los programas de ordenamiento territorial.
- Problemas de la micro-implementación. En este apartado presentaré la valoración de los dos estudios de caso, identificando los principales problemas que se llegan a presentar al momento de llevar a acabo la implementación.

A manera de conclusión de este capítulo. se puede afirmar que el problema público de los asentamientos irregulares obedece más a una dinámica de burocratización que a una planeación urbana real. debido al significado cambiante que da el Gobierno al proceso de urbanización de lo legítimo y lo irregular. ¿Que es lo que se debe regularizar?.

## **Capítulo II - Antecedentes de la Política Pública.**



Este capítulo tiene como finalidad mostrar los antecedentes de la política pública dirigida al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares. Para ello parto de dos momentos cruciales que considero los más significativos en el estudio de la política.

En un primer momento me refiero al diseño centralista de la política pública que abarca dos periodos, 1940-1960 y 1970-1990, donde se llevaron a cabo políticas con poco margen de acción a nivel federal. El reconocimiento de las colonias populares obedeció más a intereses políticos, se incorporó a los colonos demandantes de tierras y servicios al orden político a través de formas corporativas de representación. Con el tiempo la urbanización popular adquirió una relevancia política permanente, donde la regularización de los asentamientos humanos irregulares surgidos al margen de la ley, se convirtió en una de las demandas más importantes de la política urbana de los años setenta. Con ello se crearon agencias que institucionalizaron el problema de los asentamientos irregulares incorporándolo a una agenda estatal, en la cual el control del desarrollo urbano comenzaba a ocupar un lugar predominante.

En un segundo momento hago énfasis en el proceso de formulación de la política pública hacia la atención de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco, que comprende de 1997 a 2006. A partir de este momento se da una descentralización en cuanto a las transferencias de competencias administrativas y la capacidad política de tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados. En este sentido el gobierno central transfiere responsabilidades a las Delegaciones y Secretarías, que en este caso tengan ingerencia en el tema de los asentamientos irregulares. Un cambio importante en este proceso de descentralización, fue que la planificación urbana ya no solo estaba a cargo del Gobierno Federal, sino que ahora intervenían diferentes instancias como, la Secretaría del Medio Ambiente (SMA), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), y en este caso, la Delegación Xochimilco, para tratar el problema de los asentamientos irregulares. Bajo ésta nueva gestión urbana-ambiental, surgen los programas de ordenamiento territorial en sus diferentes niveles de acción para atender la problemática en la Delegación Xochimilco.

## 2.1 Diseño Centralista de la Política Pública hacia el Tratamiento de los Asentamientos Humanos Irregulares.

Para principios de la década de los 40s, la ciudad de México experimentó un acelerado crecimiento demográfico. Las nuevas masas urbanas encontraron en las autoridades del Departamento del Distrito federal (DDF) interlocutores para sus reivindicaciones. El jefe del DDF, Javier Rojo Gómez, desarrolló políticas de corte “populista” que representaron el primer intento sistemático de incorporar a las masas urbanas al sistema político posrevolucionario. Una de esas políticas fue la regularización de las colonias entonces llamadas “proletarias”.

En esos años, casi todos los asentamientos populares de la periferia se establecieron en tierras de propiedad privada<sup>50</sup>, a veces a través de fraccionamientos y de la venta (no autorizados) de lotes por sus propietarios, y también por medio de la invasión organizada de terrenos por grupos de colonos<sup>51</sup>.

Bajo este contexto, la regularización respondió a dos fines. Por un lado, fue el resultado de una serie de negociaciones entre el propietario del terreno y los colonos, mediada por las autoridades del DDF, que finalmente tramitaban la expropiación por causa de utilidad pública de los terrenos y donde expedían títulos de propiedad a dichos colonos. Por otro lado, la regularización comenzó a ser vista en los medios gubernamentales, como una reivindicación legítima de los sectores populares urbanos, ya que el gobierno llevó a cabo numerosas expropiaciones de tierras periféricas con la supuesta finalidad de crear colonias para trabajadores, cuando en la realidad las expropiaciones venían a regularizar asentamientos ya existentes.

En el ámbito de la acción del gobierno, desde 1940 hasta comienzos de la década de 1970, la problemática de las colonias populares fue atendida por el gobierno de la ciudad a través de un organismo específico, llamado primero “Oficina de Cooperación”, luego “Oficina de Colonias” y transformado entre 1970 y 1976 en “Procuraduría de las Colonias Proletarias”,

---

<sup>50</sup> Esta forma de tenencia es la única donde los pequeños propietarios pueden vender, arrendar, y disfrutar sus predios.

<sup>51</sup> Azuela, Antonio. “Evolución de las Políticas de Regularización” en Azuela, Antonio y Francois Tomas (Coords). *“El acceso de los pobres al suelo urbano”* Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México 1997. p.221

donde para obtener el reconocimiento de las colonias era indispensable contar con el reconocimiento de una asociación de colonos<sup>52</sup>.

Para 1953 y 1966 el gobierno del Distrito Federal adoptó una política claramente restrictiva respecto de la conformación de nuevas colonias populares, (legales o ilegales), pero no pudo impedir el poblamiento de áreas, cuya ocupación había sido autorizada previamente, ni las invasiones promovidas por los propios propietarios como forma simulada de loteo, ni la continuación del fraccionamiento de tierras ejidales<sup>53</sup>.

De esta manera los procesos de urbanización popular en los años 60s, se caracterizaron por la conformación de colonias populares, algunas constituidas en fraccionamientos ilegales de propiedad privada, que fueron mantenidas por el Estado al margen de la agenda y de los instrumentos oficiales de control.

A fines de los años 60s el marco legal de la zona de urbanización ejidal comenzó a perder su poder de legitimación. La urbanización de los ejidos había adquirido una relevancia política permanente. La reforma institucional que sobrevino consistió en la creación de un sistema de regularización que subsiste hasta nuestros días.

La regularización de los asentamientos humanos surgidos al margen de la ley, se convirtió en una de las demandas más importantes de la política urbana de los años 70s. Los primeros intentos, que a la larga fracasarían, presentaban dos rasgos comunes: se trataba, primero, de organismos creados *ad hoc* para atender los problemas urbanos y, segundo, de organismos de carácter local<sup>54</sup>.

El primero de ellos fue el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), organismo descentralizado del gobierno del Estado de México, el cual formuló la necesidad de emprender la regularización de los asentamientos en tierras ejidales y comunales

---

<sup>52</sup> Duhaa, Emilio "Urbanización Popular y Orden Urbano", en: . Hiernaux, Daniel y Francois Tomas (compiladores). *Cambios Económicos y Periferia de las Grandes Ciudades. El caso de la ciudad de México*, UAM-Xoxhimilco, 1994, p 49

<sup>53</sup> Op.cit., p.50

<sup>54</sup> Azuela, Antonio. "Evolución de las Políticas de Regularización" en Azuela, Antonio y Francois Tomas (Coords) *"El acceso de los pobres al suelo urbano"* Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México 1997.p.225

mediante el mecanismo que habría de consolidarse hasta la fecha: la expropiación de las tierras a los núcleos agrarios y la consecuente enajenación de las mismas a los ocupantes.

El segundo intento de carácter local, tenía como fin regularizar los asentamientos humanos surgidos en ejidos y comunidades, y fue así como en el año de 1973 se creó el Fideicomiso de Interés social para el Desarrollo Urbano de la ciudad de México (FIDEURBE), que dependía del DDF y cuyos objetivos explícitos incluían el de integrar al desarrollo urbano áreas ejidales y comunales<sup>55</sup>.

En 1973 se creó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), cuyas facultades consistían principalmente en establecer reservas territoriales para el crecimiento urbano y regularizar la tenencia de la tierra.

El método CORETT ha llevado cierta estabilidad política al proceso de urbanización. Las fuerzas sociales que actúan en dicho proceso parecen haber sido institucionalizadas a través de la CORETT.

La única limitación que se le ha impuesto a la CORETT desde su creación, fue cuando se modificó su estructura y quedó facultada únicamente para la regularización de la tenencia de la tierra y ya no para la creación de reservas territoriales<sup>56</sup>.

Para los años 70s el problema de los asentamientos irregulares se convirtió en una de las demandas más importantes que el gobierno debía enfrentar. Es así como para ésta década se crea el primer cuerpo legal de planeación en el país: la *Ley general de Asentamientos Humanos*, decretada en 1976. Por otra parte en 1978 se aprobó el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), el cual estableció los objetivos, metas, y estrategias de políticas de desarrollo urbano que hubo que seguir para la elaboración posterior de los planes de desarrollo urbano de las distintas ciudades del país.<sup>57</sup>

En lo que concierne a la *Ley general de Asentamientos Humanos*, en ella se establece la normatividad básica para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, y sus objetivos incluyen lograr el óptimo aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales y el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad.

---

<sup>55</sup> Op.cit., p.226

<sup>56</sup> Op.cit., p.227

<sup>57</sup> Bazan, Jan "Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente". Ed. Trillas. México 2001

Al entrar en vigor la *Ley general de Asentamientos Humanos*, el problema de los asentamientos irregulares fue asumido desde el Estado como un problema donde la política de regularización fue incorporada a la agenda oficial de la política urbana.

Después de la aprobación de la *Ley general de Asentamientos Humanos*, se crea en Diciembre de 1976 la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), cuyas atribuciones eran llevar a cabo la planeación de los asentamientos humanos y ejecutar obras públicas urbanas. La SAHOP así como la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano fueron las encargadas de elaborar el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, aprobado en 1978. En 1983, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la SAHOP es remplazada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecológica (SEDUE), la cual no sólo cubría los campos de desarrollo urbano-regional y de vivienda, sino también el de la ecología y el medio ambiente. Como se puede observar, a través de estos cambios institucionales se va dando una integración de desarrollo urbano con la cuestión ambiental.

El 7 de Enero de 1976 se creó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que tuvo como objeto fijar las normas y principios básicos para planear, programar y regular el ordenamiento territorial. Así mismo en este año se publicó el Reglamento de Zonificación de Usos del Suelo del Distrito Federal, donde se sientan las bases legales para la planeación urbana de la ciudad.

En este mismo año se expide la *Ley de Asentamientos Urbanos* que incorpora por primera vez el principio de coordinación, tanto entre diferentes niveles de gobierno como entre iniciativas públicas, privadas y sociales.

En 1978 se forma la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER). Esta innovación institucional rectificó el sesgo urbano de las políticas de planeación, precisamente para plantear estrategias que tuvieran cumplimiento en las áreas rurales con las disposiciones contra el crecimiento urbano, así como la de proveer de incentivos y

apoyo a las comunidades rurales, y no solo vigilar y castigar a quienes se establezcan en zonas rurales y de protección ambiental<sup>58</sup>.

Para 1980 se aprueba el Plan General para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual establece la zonificación primaria del D.F. y las políticas tendientes a fortalecer la planeación urbana y la protección ecológica. Estas consistieron en controlar la expansión urbana y a densificar el uso de la zona ya urbanizada, orientando hacia ella el crecimiento demográfico. Dentro de las políticas de conservación se dividió al D.F. en cuatro tipos de zonas: de uso urbano; de reserva; de amortiguamiento, donde se restringiría el cambio de usos de suelo rurales a urbanos y de conservación ecológica.

En 1983 se presentó el Programa de Desarrollo Urbano de la ZMCM y la Zona Centro, que contempla la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) del D.F. y de la Dirección General de Reordenamiento Urbana y Protección Ecológica. Su Programa de Reordenamiento (PRUPE) plantea que como los asentamientos irregulares contaminan el ambiente deben ser erradicados, esto es, expropiados. Sin embargo, el programa fue ambiguo porque creó gran controversia, por lo que se retiró el llamado a la expropiación.

En 1986 se diseña otro programa para el Desarrollo Urbano (1987-1988) que elimina la zona de amortiguamiento y reclasifica a todo el D.F. en dos partes: una para el desarrollo urbano (43%) y otra de desarrollo rural y protección ecológica. En lo que respecta a la zona de conservación, esta comprendía 36 asentamientos rurales y 475 irregulares, y establecía a 38 Zonas Ecológicas de Desarrollo Controlado (ZEDEC)<sup>59</sup>.

Para 1987 se presenta la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, donde se establece la creación de un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas con la finalidad de proteger y resguardar áreas con un gran valor cultural y ecológico. Este

---

<sup>58</sup> Duffing Eike, Romero Lankao Patricia, Rodríguez Armenta Miriam "Tres Procesos Contradictorios. Desarrollo urbano, medio ambiente y políticas públicas durante el siglo XX" en Terrones, María Eugenia López (Coordinadora). *A la Orilla del Agua Política, Urbanización y Medio Ambiente*. Historia de Xochimilco en el Siglo XX.

<sup>59</sup> Op.cit., p.233

consejo es de competencia federal, con la participación de las entidades federativas, municipios, comunidades agrarias, pueblos indígenas y organizaciones sociales.

Los criterios que se establecieron para la protección ambiental fueron los siguientes: estéticos, de conservación, de protección y de restauración. Uno de los primeros criterios que fundamentaron la creación de áreas con régimen especial, como los parques nacionales, ha sido el de su belleza natural o escénica. En cuanto al de conservación constituyó el fundamento para la aplicación de una política para ciertas áreas. En el caso de la legislación mexicana se ha empleado más el concepto de preservación, entendido como el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y el hábitat natural, así como para conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de su hábitat natural. El criterio de protección, por su parte, se refiere al conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro. Por último el criterio de restauración alude al conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y la continuidad de los procesos naturales<sup>60</sup>.

En la década de los 90's con el Presidente Salinas de Gortari, por primera vez se elaboró y se hizo público un modelo de regularización riguroso y claro. Riguroso para que, a diferencia de lo que a menudo ocurrió a lo largo de los años 70's, sea un título de propiedad y no un documento confuso y sin valor que se distribuya a los colonos.

En realidad más allá del problema particular de la regularización de los bienes, se trataba sobre todo de promover el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Este programa constituye uno de los mayores ejes de la política salinista.

Cabe mencionar que con el surgimiento de PRONASOL se dió un proceso acelerado de regularización de las colonias populares, lo cual constituye una pieza fundamental en dicha política.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Schteingart Martha, Salazar Clara Eugenia Cap.I "El Marco Jurídico Institucional de la cuestión urbano-ambiental", en *Expansión Urbana, Sociedad y Ambiente*. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, 2005.

<sup>61</sup> Francois Tomas, "Acerca de un nuevo modelo de regularización de los asentamientos irregulares en la ciudad de México" en Azuela Antonio y Francois Tomas (Coords). *"El acceso de los pobres al suelo urbano"* Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México 1997.

Este programa se caracterizó por desarrollar nuevas prácticas participativas en las que el funcionario tanto como los habitantes buscaran soluciones para la regularización de las viviendas en asentamientos irregulares. Uno de los objetivos proclamados con esta coparticipación consistía en una nueva responsabilización por parte de los colonos con el espacio que estuvieran ocupando, lo cual debería llevarlos a hacerse cargo ellos mismos de las reglas de urbanización, esto con el fin de mantener el equilibrio ecológico.

Bajo este contexto, la política de regularización representaba un fortalecimiento del corporativismo agrario que había predominado en los procesos de urbanización en esos años.

En 1991 el presidente Salinas de Gortari presentó una iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional (base del régimen de la propiedad territorial en México), dicha iniciativa fue enviada al Congreso de la Unión y fue aprobada. Esta reforma representó una modificación radical del régimen ejidal. De ahora en adelante, los núcleos agrarios podrían otorgar a sus miembros la plena propiedad sobre la parcela que cada uno de ellos cultivaba. De esta manera desaparecen las restricciones a la propiedad ejidal, que eran la nota distintiva de este tipo de propiedad. Esta modificación al artículo 27 representó una transformación radical de las bases institucionales sobre las cuales se apoyaba la regularización de la tenencia de la tierra<sup>62</sup>.

Como se pudo ver en esta etapa centralista la atención al problema de los asentamientos irregulares obedeció más a intereses políticos, donde las masas urbanas encontraron formas de representación para la reivindicación de sus demandas, que en este caso consistía en la regularización de sus viviendas.

---

<sup>62</sup> Azuela, Antonio. "Evolución de las Políticas de Regularización" en *"El acceso de los pobres al suelo urbano"* Azuela Antonio y Francois Tomas (Coords). Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México 1997.



## 2.2 Descentralización de la Política Pública hacia el Tratamiento de los Asentamientos Humanos Irregulares.

La planificación urbana del Distrito Federal estuvo bajo la gestión del Gobierno federal por más de seis décadas, donde las decisiones de planeación las tomaba directamente el regente de la ciudad. Se trataba de un plan maestro, y su validez legal consistía en estar aprobado por él mismo. Pero es hasta 1997 y 2000 cuando se descentraliza el poder y la planeación urbana toma un nuevo rumbo, ya no solo depende del gobierno central, sino de las instancias locales, que en este caso serían las Delegaciones. de esta manera se agrega la figura de Jefe de Gobierno. Es así como se produce un importante cambio político administrativo con el Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales. A su vez se eligieron 66 diputados que conformaron la nueva Asamblea Legislativa, y se crearon las Secretarías del Distrito Federal., así como los instrumentos de planeación local.<sup>63</sup>

Con la aprobación de la reforma política de 1996, se logró dar un cambio tanto en la estructura de la Administración Pública, como en el Sistema Político, debido a que por primera vez se realizaban elecciones para elegir al que sería el Jefe de Gobierno<sup>64</sup> que reemplazaría la imagen del regente de la Ciudad en 1997. A su vez ésta reforma también planteaba la elección a Jefe Delegacional, pero ésta se postergó hasta el año 2000.

De esta manera el Jefe de Gobierno electo en 1997 solo ocuparía su puesto por tres años para poder sincronizar esta elección con la presidencial en 2000, donde a partir de este año el cargo como Jefe de Gobierno durara seis años.

La descentralización hacia la administración local, trajo consigo mayor confianza pública en los asuntos de la Delegación, así como el mejoramiento en la distribución de los servicios locales. A partir de este momento las Delegaciones más que distritos administrativos, son vistos como gobiernos locales.

---

<sup>63</sup> Delgadillo Víctor, Correa Pérez Yadira, Caraballo Perichi Ciro. "Ordenamiento Urbano y Asentamientos Irregulares". en *Xochimilco un proceso de gestión participativa*. UNESCO. Gobierno del Distrito Federal. Delegación Xochimilco. México. 2006.

<sup>64</sup> Sin lugar a dudas el triunfo del PRD en la capital en 1997, bajo Cuauhtémoc Cárdenas como Jefe de Gobierno y después con Andrés Manuel López Obrador en 2000, significó la renovación democrática del sistema político mexicano, lo cual permite enunciar un conjunto de interrogantes sobre la democratización, el fortalecimiento de las instituciones y los procesos políticos en la ciudad.

A partir de 1997, a la Asamblea Legislativa le compete aprobar los programas de desarrollo urbano y sus modificaciones o cancelaciones, mientras que al Jefe de Gobierno le corresponde participar en su elaboración y promulgación, así como en la expedición de los reglamentos de construcciones y de impacto urbano.

Por su parte, a la Secretaria del Medio Ambiente, la cual se creó en Diciembre de 1994, le son señaladas por la Ley en la materia las mismas atribuciones que al Jefe de Gobierno, por lo que en la práctica es sobre la Secretaria que recaen las funciones de formulación, conducción y evaluación de la política ambiental. De la misma manera le corresponde formular, ejecutar y promover las adecuaciones pertinentes a los planes y programas que derivan de la Ley Ambiental tales como el programa Sectorial Ambiental y el Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, aunque este último tiene que ser aprobado, para su ejecución, por la Asamblea Legislativa.

Con respecto al suelo de conservación, le corresponde de igual manera a la Secretaria del Medio Ambiente emitir las normas ambientales, cuidar y administrar las áreas verdes y las áreas naturales protegidas, desarrollar los programas de inspección y vigilancia, así como autorizar, condicionar o negar la realización de proyectos, obras y actividades en suelo de conservación.<sup>65</sup>

Por su parte, la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, desde su creación en 1994, cuenta con las facultades para planear el reordenamiento urbano; normar los usos del suelo de los poblados rurales en suelo de conservación ecológica; crear los instrumentos para la atención de los asentamientos irregulares en ese suelo; realizar los estudios previos, así como los proyectos y modificaciones del Programa General y de los Programas Delegacionales.

Bajo ésta nueva gestión urbana-ambiental se diseñaron dos leyes fundamentales para la planeación urbana: La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y La Ley Ambiental del Distrito Federal.

---

<sup>65</sup> Scheingar Martha, Salazar Clara Eugenia Cap.I "El Marco Jurídico Institucional de la cuestión urbano-ambiental". en *Expansión Urbana Sociedad y Ambiente*. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. El colegio de México. 2005

*La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996*, que abrogó la de 1976, la cual tiene por objeto fijar las normas y principios básicos para planear, programar y regular ordenamiento territorial. En términos ambientales, esto plantea dos consideraciones fundamentales: por un lado, redensificar el área urbana y evitar la expansión de asentamientos humanos sobre las áreas naturales a conservar y, por otro, conservar el medio natural existente. Además señala específicamente que hay que dar prioridad a los polígonos de decreto de protección, a los polígonos de actuación definidos, tales como los espacios pantanosos de chinampas y llanos de las Delegaciones que cuentan con suelo de conservación, en este caso Xochimilco.

Por su parte, *La Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF) de 1997*, tiene como objetivo general definir los principios para formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, crear los instrumentos y procedimientos para su aplicación y regular el ejercicio de las autoridades de la administración, así como vigilar y atender alguna entidad en materia de conservación, protección y restauración ambiental. En particular, esta ley regula el establecimiento de las Áreas Naturales Protegidas de competencia del Distrito Federal y el manejo y vigilancia de aquellas cuya administración haya sido asumida por convenios con la Federación, los Estados o los municipios.<sup>66</sup>

En este sentido el Jefe de Gobierno debe definir tanto la política ambiental y sus instrumentos como los mecanismos de gestión y coordinación para aplicar la ley ambiental. Esto significa que le atañe no solo dar los lineamientos generales para la conservación del medio ambiente, sino también expedir los decretos que establezcan Áreas Naturales Protegidas en su jurisdicción y, en su caso, proponer a la Asamblea Legislativa los decretos para que ellas se modifiquen<sup>67</sup>.

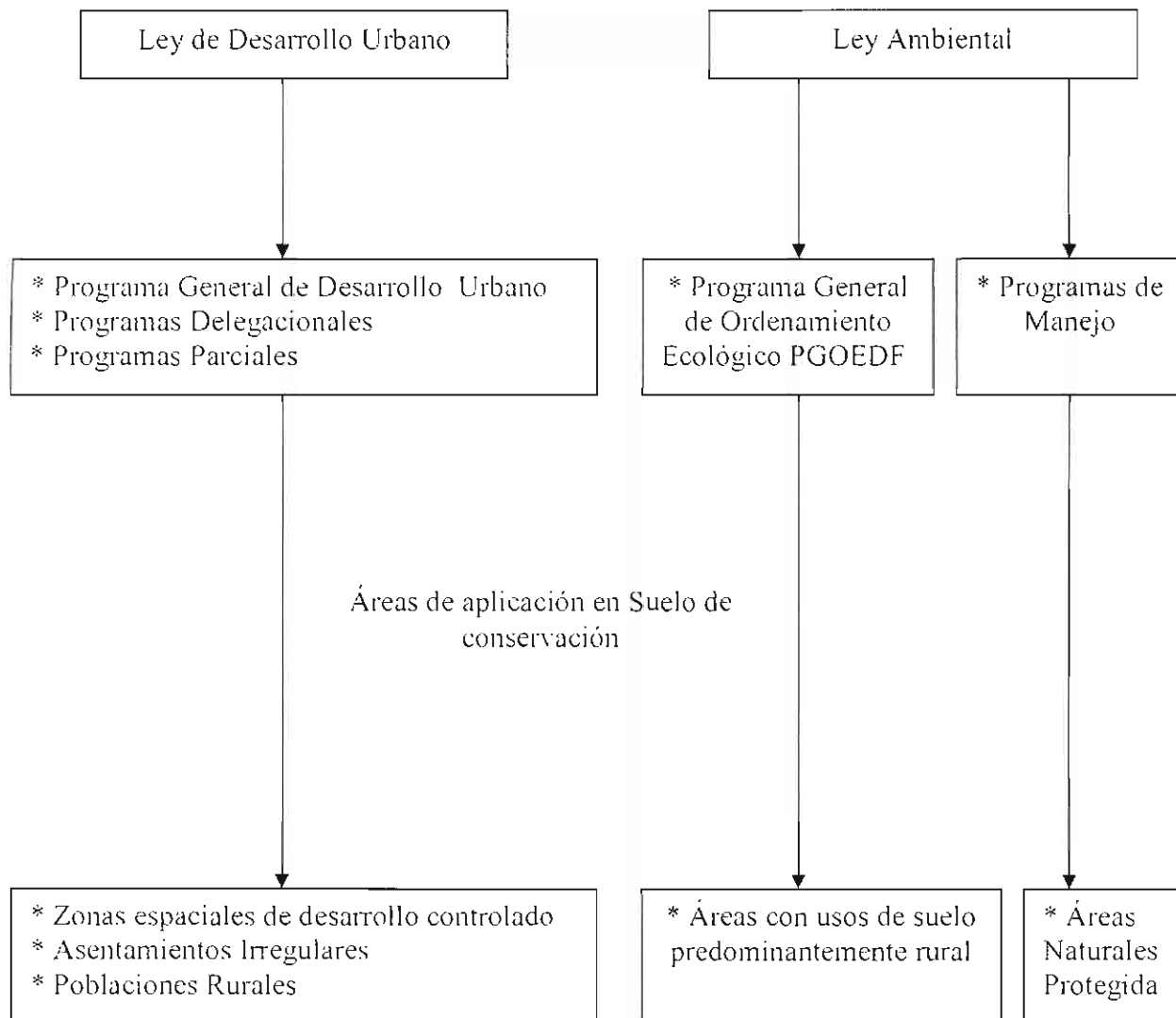
Los principales instrumentos que regulan el uso del suelo en el Distrito Federal son, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas Delegacionales y Parciales, provenientes de la Ley Urbana; y el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, así como el Programa de Manejo para las Áreas Naturales Protegidas que se derivan de la Ley ambiental.

---

<sup>66</sup> Op.cit.,p.48

<sup>67</sup> Op.cit., p.50

## La Legislación urbana y ambiental y sus Instrumentos



Fuente: Schteingar Martha, Salazar Clara Eugenia Cap.I "El Marco Jurídico Institucional de la cuestión urbano-ambiental". en *Expansión Urbana, Sociedad y Ambiente*. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. El colegio de México. 2005

### **2.2.1 Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**

En Julio 15 de 1996 se decretó la nueva versión del Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, el cual propone modificaciones al programa de 1992, buscando actualizar los objetivos y metas para resolver los problemas urbanos no resueltos. Este contiene las directrices generales del ordenamiento territorial del Distrito Federal. En el se consideran dos grandes áreas de actuación: el suelo urbano y el suelo de conservación.

El primero incluye las zonas que el mismo programa clasifica como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y por estar comprendidas fuera de los polígonos que el mismo programa ha determinado como suelo de conservación. Este último comprende, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero, las colinas, elevaciones y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por exploraciones o aprovechamientos de cualquier genero que representen peligro para el establecimiento de los asentamientos humanos.<sup>68</sup>

### **2.2.2 Programas Delegacionales**

Como se vio en el apartado anterior, Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece las políticas generales que deben seguirse para su desarrollo urbano; y son los Programas Delegacionales los encargados de interpretar estas políticas en propuestas de usos del suelo.

De ésta manera, en 1997 se diseñó el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco, como instrumento de planeación para la aplicación de las políticas, estrategias y líneas de acción previstas para alcanzar un desarrollo urbano ordenado, y atender la problemática más preocupante de la demarcación: la expansión de los asentamientos humanos irregulares.

---

<sup>68</sup> Op.cit., p.55

## **2.3 Planeación urbana de los Asentamientos Humanos Irregulares en la Delegación Xochimilco.**

La Delegación Xochimilco se encuentra ubicada al sur del Distrito Federal, y ocupa una superficie de 12.517 ha, lo que representa 8.4% de la superficie total del Distrito Federal. El 80% de esta superficie se considera rural y 20% restante urbano. Tiene un papel relevante en la captación pluvial del Valle de México y comprende importantes zonas de recarga del manto acuífero. Cuenta además con cuerpos de agua en forma de canales, ríos, lagunas y chinampas, que son muy importantes para preservar el equilibrio ecológico y la biodiversidad de la región, además de su contribución en la regulación climática del Valle de México.

De las nueve Delegaciones<sup>69</sup> que comparten suelo de conservación en el Distrito Federal, la Delegación Xochimilco es la que cuenta con el mayor número de asentamientos humanos irregulares, generando diversas problemáticas como son: la baja rentabilidad de la actividad agropecuaria, la sobreexplotación de los mantos acuíferos, el uso de canales y zanjas como drenaje y la consiguiente contaminación y baja productividad de las chinampas.

Cabe mencionar que para 1997 se registraron 169 asentamientos irregulares en el Suelo de conservación, y los cuales ocupan una superficie de 623.3 hectáreas con una población aproximada de 20,000 familias. Pero para el año 2004 se registraron 300 asentamientos irregulares reconocidos y 291 pequeños núcleos dispersos; en los primeros habitan 133,523 personas (aproximadamente 25,898 familias); en los segundos, una población aproximada de 4,035. El total de la población de los primeros representan el 46.56% de la población total de la Delegación, y el 2.15 los segundos; por lo que uno de cada tres habitantes de Xochimilco viven en un asentamiento irregular<sup>70</sup>.

A pesar de los impedimentos legales y la resistencia social, Xochimilco sigue siendo considerada como una enorme reserva territorial para habitar, esto a pesar de los riesgos que constituye la construcción sobre terrenos que se hunden debido a la disminución de

---

<sup>69</sup> Alvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, y Xochimilco.

<sup>70</sup> Datos obtenidos del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco 1997.

mantos freáticos y otros problemas, como el trazo irregular de las chinampas y su difícil acceso que complican la introducción de servicios urbanos.

Respecto a esta problemática se han elaborado programas dirigidos a la detención de la mancha urbana en donde dichos programas de ordenamiento territorial han tomado un papel importante en este conflicto. En el caso de la Delegación Xochimilco, los tres programas fundamentales para el tratamiento de los asentamientos irregulares son: el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), y el Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas.

### **2.3.1 Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco**

En 1997 se diseñó el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco, el cual se planteó la necesidad de atender la problemática particular de la delegación, considerando la ocupación y el ordenamiento del suelo urbano, el control del suelo de conservación y la función de la delegación dentro del Ámbito Metropolitano. Este Programa, se convierte en el nuevo instrumento de planeación a través del cual se ordena el territorio Delegacional, apoyado con la opinión de la comunidad, expresada en diversos talleres de planeación participativa, contribuyendo de ésta manera, a la determinación de la problemática específica, a la definición de las prioridades de atención y al planteamiento de propuestas y programas. Además orienta la adecuación y actualización de las prioridades territoriales, con base en lo señalado por el artículo 25 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.<sup>71</sup>

De igual forma, el Programa Delegacional, define los elementos normativos para el ordenamiento y el control de la zona. De esta manera los instrumentos permiten coordinar las atribuciones y programas de las dependencias gubernamentales que participan en el desarrollo urbano, ordenamiento vial, dotación de infraestructura, y proyectos ecológicos y agropecuarios en suelo de conservación.

---

<sup>71</sup>Cuarto informe de trabajo de la SEDUVI [www.seduvi.df.gob.mx](http://www.seduvi.df.gob.mx)

Asimismo, en congruencia con el Programa General de Desarrollo Urbano este programa delegacional formula instrumentos que permiten la adecuada gestión ambiental, además de que reconoce que la estructuración del espacio regional depende de la conformación del Sistema Integral de Áreas Naturales Protegidas y del Ordenamiento Ecológico, para lo cual se busca hacer compatibles las políticas del presente programa delegacional con el ordenamiento ecológico.<sup>72</sup>

### **2.3.2. Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF)**

En Agosto del año 2000. se aprobó el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), como respuesta a los múltiples problemas que enfrenta el área rural del Distrito Federal, así como el avance de la mancha urbana sobre los terrenos de cultivo, lo cual ha traído consigo la desaparición de núcleos agrarios y de áreas que abastecen de agua a la ciudad, la tala clandestina, extracción de materiales de manera ilícita, entre otros.

En este sentido el Gobierno del Distrito Federal ha adoptado una nueva estrategia basada en el diseño y la aplicación de instrumentos de política ambiental como el Ordenamiento Ecológico. Este instrumento, definido por la Ley Ambiental del Distrito Federal, regula los usos del suelo y las actividades productivas en el suelo de conservación.

El PGOEDF tiene como ámbito de aplicación el suelo de conservación Ecológica que se extiende sobre nueve delegacionales: Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. Es decir, comprende todo el suelo ocupado por recursos naturales y es importante destacar que 9.3% del mismo corresponde a Áreas Naturales Protegidas.

El objetivo del PGOEDF es ordenar y reglamentar jurídica y administrativamente el uso y desarrollo del suelo de conservación ecológica y conducir la participación de la sociedad y

---

<sup>72</sup> Información obtenida del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco. 1997.



en particular la de los propietarios de los predios, en coherencia con las metas fijadas en los planes y programas delegacionales.<sup>73</sup>

Este programa puede ser considerado como el primer instrumento de política ambiental institucionalmente establecido, que busca ordenar las actividades productivas del área rural y generar opciones de uso sustentable para detener el crecimiento urbano.

### **2.3.3 Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas**

Por otra parte en el año 2005 se crea el Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, con miras a regularizar los usos del suelo que se encuentran dentro del manejo de recursos y actividades permitidas. Propone la declaración de nuevas áreas y de zonas de restauración ecológica e intermedias de salvaguarda en suelo de conservación, donde lleva a cabo acciones de conservación, restauración y manejo de los recursos naturales.

La ley de General del Equilibrio y la Protección al Ambiente establece la creación de un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas como órgano de consulta de apoyo de la Semarnat, así como el fortalecimiento del proceso de descentralización en la administración y manejo de las ANP de competencia federal, con la participación de las entidades federativas, municipios, comunidades agrarias, pueblos indígenas y organizaciones sociales.

A través de la revisión, modificación y actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco, el de 1997 al del 2005, se analiza y evalúa el crecimiento dispar que en las últimas décadas ha presentado tanto la fracción del territorio considerado suelo urbano como el de suelo de conservación, en el cual se presentan constantes presiones de fraccionamiento irregular de asentamientos humanos con diversas y complejas problemáticas de ocupación como crecimientos desordenados en zonas comunales y ejidales. En esta nueva versión del programa delegacional (2005) señala que Xochimilco ha agotado su territorio de crecimiento urbano, pues no tiene reserva territorial suficiente, por lo que la Delegación debería cambiar sus patrones de urbanización de baja densidad y tipo rural (en Xochimilco el 83% de la vivienda es unifamiliar), hacia una

---

<sup>73</sup> Schteingar Martha, Salazar Clara Eugenia Cap.I "El Marco Jurídico Institucional de la cuestión urbano-ambiental". en *Expansión Urbana, Sociedad y Ambiente*. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. El colegio de México. 2005

urbanización de media y alta densidad acorde a las zonas urbanas (vivienda multifamiliar).<sup>74</sup>

Cuadro 1. Programa Delegacional de Xochimilco

Programa Delegacional de Xochimilco	Debilidades	Fortalezas
Año 1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Imprecisiones e insuficiencias jurídicas, organizativas y funcionales en la instrumentación de programas ambientales, urbanos y agrícolas.</li> <li>* Débil coordinación entre los Gobiernos Delegacional y del Distrito Federal para dar una atención integral a: desarrollo social, vivienda, obras y servicios urbanos, asentamientos irregulares, turismo y fomento económico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Diseño de un Programa Delegacional que contiene las demandas más representativas de los habitantes.</li> <li>* Creación de mecanismos de participación, donde se vinculó más a la ciudadanía con la planeación urbana, a través de talleres y la consulta pública.</li> </ul>
Año 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Incremento de asentamientos irregulares</li> <li>* Déficit de vivienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Creación de la Comisión de Regulación Especial presidida por la Delegación Xochimilco, la Secretaría del Medio ambiente, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, para darle atención al problema de los asentamientos irregulares.</li> <li>* Creación del comité de vigilancia conformado por los mismos habitantes de los asentamientos, con el fin de vigilar el crecimiento cero en el asentamiento.</li> </ul>

Fuente: Información obtenida de los Programas Delegacionales de Xochimilco 1997 y 2005.

<sup>74</sup> Delgadillo Víctor, Correa Pérez Yadira, Caraballo Perichí Ciro. "Ordenamiento Urbano y Asentamientos Irregulares", en *Xochimilco un proceso de gestión participativa*. UNESCO. Gobierno del Distrito Federal. Delegación Xochimilco. México, 2006.

Uno de los principales avances en los últimos años (2003-2005) ha sido la coordinación entre: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) y la Delegación Xochimilco, donde se ha trabajado en conjunto para establecer líneas de acción con el fin de mitigar y en su caso ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares. Para ello se creó la *Comisión de Regulación Especial*, instalada formalmente el 13 de septiembre de 2005, donde se dictamina la pertinencia de asignar a los asentamientos el uso habitacional rural de baja densidad. El objetivo fue realizar y dictaminar 67 estudios de impacto urbano ambientales y 83 estudios específicos dirigidos a la zonificación de cambio de uso de suelo en igual número de asentamientos humanos.<sup>75</sup>

Como se pudo ver a lo largo de este capítulo, el tratamiento de los asentamientos irregulares ha pasado por varios momentos, desde la incorporación de las masas populares al orden político con el compromiso de atender sus demandas, hasta la descentralización de poderes para darle atención al problema de los asentamientos irregulares a través del diseño y ejecución de los programas de ordenamiento territorial. Pero en la realidad los asentamientos en la Delegación Xochimilco han seguido creciendo, y los lineamientos establecidos, tanto por los agentes de la macro como de la micro-implementación no son suficientes para su detención.

---

<sup>75</sup> Publicación "Tu Voz", Órgano de Difusión de la Delegación Xochimilco. Num. 22. Año II, Septiembre 2005.

## **Capítulo III -Distribución Territorial de los Asentamientos Humanos**

### **Irregulares en la Delegación Xochimilco**

El presente capítulo tiene como finalidad mostrar el proceso de urbanización en las diferentes zonas que componen la Delegación Xochimilco, zona chinampera-lacustre y zona de montaña. La expansión incontrolada de los asentamientos irregulares, es una de las principales causas por la que se da, de manera apresurada, dicho proceso. Por ello es importante analizar la ubicación de los asentamientos en cada zona, ya que esto determinará, tanto el grado de impacto ambiental, como el riesgo del asentamiento, y por ende estos son aspectos a considerar en la implementación de la política pública.

En un primer momento hago una descripción general del proceso de urbanización que se ha dado en la Delegación Xochimilco, para dar cuenta de cómo se ha extendido la mancha urbana en esta demarcación. Posteriormente muestro la zonificación que se ha planteado, tanto el Programa Delegacional, como el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, con el fin de identificar las áreas de actuación de dichos programas.

Y el último apartado de este capítulo, consiste en la descripción territorial de los asentamientos irregulares, esto es, cómo están ubicados en las diferentes zonas que componen la Delegación, y que problemáticas traen consigo. Para ello me baso en la información proporcionada por el Programa Delegacional, así como en la construcción que hice de la base de datos con el número de asentamientos reconocidos por la delegación, donde consideré la superficie del área ocupada, la antigüedad, viviendas, familias, y población que se encuentran en los asentamientos. Con ésta información presento un análisis estadístico de la distribución de los asentamientos.

La Delegación Xochimilco se encuentra ubicada al sur del Distrito Federal. Colinda al norte con las Delegaciones Tlalpan, Coyoacán, Iztapalapa y Tláhuac; al este con las de Tláhuac y Milpa Alta; al sur con las Delegaciones Milpa Alta y Tlalpan, y, al oeste, con la Delegación Tlalpan. Sus coordenadas geográficas son al norte 19° 19', al sur 19° 09' de latitud norte; al este 98° 58' y al oeste 99° 10' de longitud oeste. La altitud media de esta demarcación en las localidades bajas perimetrales de la planicie desde el centro histórico de Xochimilco

hasta Tulyehualco es de 2.240 m.s.n.m., en tanto que, en la zona montañosa sus elevaciones más importantes como los volcanes: Teuhtli, Teoca y Tzompole se elevan entre 2.620 y 2.860 m.s.n.m., y los cerros, Xochitepec y Tlacualleli están por arriba de 2.340 m.s.n.m.<sup>76</sup>

La Delegación Xochimilco tiene gran importancia en el contexto metropolitano, por el porcentaje de su territorio que tiene Suelo de conservación 80%, y el otro 20% lo ocupa el suelo urbano, que esto se traduce en (>6% del territorio del D.F. y >80% del Territorio de la Delegación) y por ser una de las principales fuentes generadoras de agua para la ciudad (3 m<sup>3</sup>).<sup>77</sup>

El análisis demográfico sobre bases censales indica que la Delegación tuvo un incremento en las tasas de crecimiento entre 1960 y 1980 cuando alcanzaron hasta 5.14%. Al comparar las tasas de crecimiento con respecto a las del Distrito Federal, se puede inferir que el crecimiento se debe fundamentalmente al agotamiento relativo de suelo urbano accesible a las Delegaciones centrales del Distrito Federal. Esto provocó el desplazamiento de la población hacia las Delegaciones periféricas en busca de suelo disponible para asentarse, generalmente a través de invasiones de tierras, como fueron los casos de la “zona de programas parciales del sur”, los poblados rurales y áreas de la Chinampa.<sup>78</sup>

### **3.1 Proceso de Urbanización.**

El proceso de Urbanización en Xochimilco ha significado un caso especial en la extensión de la mancha urbana en el valle de México. En las últimas tres décadas del Siglo XX la vieja traza de los antiguos pueblos y barrios se ha modificado por la aparición de nuevas colonias, unidades habitacionales y asentamientos humanos irregulares.

El crecimiento y la conurbación de la mancha urbana se ha extendido en gran parte de las tierras planas avanzando hacia tierras de cultivo y sobre todo en las antiguas chinampas.

---

<sup>76</sup> Dato obtenido del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005

<sup>77</sup> Información obtenida del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005

<sup>78</sup> Dato obtenido del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005

Para mostrar la dinámica de crecimiento urbana retomé la siguiente clasificación que hace Mario Barbosa en su trabajo *"Entre Naturales. Ajenos y Vecindados"*, donde establece cinco subregiones en el área de la Delegación:

1. Los pueblos y barrios de tierras altas, ubicados en su mayoría al sur poniente, y cuya urbanización ha sido lenta, aunque últimamente han aumentado los asentamientos en los cerros;
2. Los pueblos y barrios de tierras bajas, incluyendo el centro de Xochimilco, que mantiene una estrecha relación con las chinampas;
3. La zona de colonias, fraccionamientos y unidades habitacionales, se encuentra ubicada sobre todo en la zona norponiente y que tiene una forma diferente de apropiación del espacio por haber concentrado un buen porcentaje de sectores vecindados;
4. La zona lacustre y de chinampas, dedicada a la agricultura, incluyendo el área de conservación ecológica, ubicada al norte y a donde la urbanización se ha ido extendiendo a pesar de las disposiciones que prohíben los usos habitacionales;
5. Y por último, la zona montañosa en su mayoría dedicada a la agricultura, aunque también hay presencia de pequeñas zonas de pastizales y bosques.<sup>79</sup>

La expansión en estas subregiones se ha presentado de diferente manera a lo largo de los años. Para 1989 los pueblos de los cerros tuvieron un crecimiento sostenido, las dificultades topográficas fueron hasta ese momento una barrera para la densificación, aunque en los últimos años esta zona está comenzando a poblarse con rapidez.

La topografía de la Delegación ha sido una barrera afortunada para impedir una mayor expansión del área construida. Mientras los pueblos y barrios ubicados en superficies planas se han conturbado de forma acelerada, las inmediaciones de la zona montañosa de las serranías de Ajusco y de Cuauhtzin que tienen una expansión más restringida, a pesar de

---

<sup>79</sup>Barbosa Cruz Mario *"Entre Naturales. Ajenos y Vecindados"*, en Terrones, López María Eugenia (Coordinadora). *A la Orilla del Agua Política. Urbanización y Medio Ambiente Historia de Xochimilco en el Siglo XX*. Gobierno del Distrito Federal. Delegación Xochimilco. Instituto Mora.

la aparición de asentamientos irregulares en los últimos años en terrenos de alto riesgo por la posibilidad de derrumbes debido a la erosión o la acción de las lluvias.<sup>80</sup>

En los últimos años, la mancha urbana sigue creciendo sobre chinampas inutilizadas, terrenos áridos, y áreas que décadas atrás fueron productivas. Por otra parte, además del avance de la urbanización hacia las montañas y la zona de conservación ecológica se ha podido observar una disminución en el área de canales y chinampas.

### **3.2 Zonificación.**

En lo que respecta a la Delegación Xochimilco se pueden establecer diferentes criterios y formas de zonificación, pero solamente hablaré de dos, porque son las que se dirigen específicamente al ordenamiento territorial y uso de suelo: por un lado está la que establece el *Programa de Desarrollo Urbano Delegacional Xochimilco*; y, por otro lado la que determina el *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*.

De acuerdo a la Zonificación Geográfica que establece el Programa Delegacional Xochimilco son tres:

#### **3.2.1 Zona Chinampera\***

Esta zona esta considerada como "Área Natural Protegida" con categoría de zona Sujeta a Conservación Ecológica "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco" ocupa 2,404 ha de la zona lacustre y chinampera de la delegación; la de "Producción Agropecuaria" y la superficie regulada por Programas Parciales de Desarrollo Urbano, ocupan 1,200 ha y corresponden en su mayor parte, en las superficies ocupadas por los poblados rurales y por los asentamientos humanos recientes, tanto regulares como irregulares.<sup>81</sup>

El paisaje tradicional de las "Chinampas" que es representativo de un sistema único de cultivo en el mundo, y con valores culturales de enorme relevancia, ha recibido también, presiones especulativas muy fuertes, sobre todo porque se trata de terrenos bajos de gran belleza e inmediatos a la zona urbana, donde además, se alberga gran parte de la

---

<sup>80</sup> Op.Cit., p. 170

\* Método agrícola que se ha transmitido de generación en generación desde el México prehispánico hasta nuestros días.

<sup>81</sup> Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas. Enero 2006

biodiversidad del Distrito Federal. La situación actual de éstos, refleja pérdidas de superficie y degradación de la calidad del suelo, el agua y el paisaje, que urge contener para evitar una pérdida total.

Las chinampas y los canales son considerados como espacios abiertos monumentales ubicados en suelo urbano, delimitados y contruidos por el hombre y que cuentan con valores histórico, artístico, estético, tecnológico, científico y/o sociocultural, meritorios de ser legado a las generaciones futuras, de acuerdo con la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

### **3.2.2 Zona de Pie de Monte**

Conocida también como zona de transición, es considerada como de alta susceptibilidad a la conversión del suelo de usos agrícolas en usos urbanos. Esta zona tiene el mayor porcentaje de asentamientos irregulares (San Lucas Xochimanca, Santa Cruz Xochitepec, Acalpixca, Santiago Tepalcatlalpan y Santiago Tulyehualco son algunos puntos críticos).

Estos pueblos presentan una traza irregular debido a su ubicación, ya que la mayoría se encuentra en las faldas y la parte alta del pie de monte, a lo largo de la carretera. Estos pueblos tienen serios problemas de invasiones a su Suelo de conservación, lo cual está generando, un crecimiento acelerado y de alto riesgo en estas zonas, por asentamientos irregulares que han crecido a un promedio que supera las 120 has por año.

La importancia de esta zona radica en que está asentada en los principales puntos de recarga de acuíferos del sur oriente del Valle de México. La vegetación de esta zona se conforma por una serie de comunidades entre las que sobresalen las del Palo Loco (*Senecio praecox*), nopales diversos (*opuntia sp.*), magueyes (*Agave sp.*), entre otros.

### **3.2.3 Zona de Montaña**

En la zona de montaña existen intercalaciones de basaltos, tobas y cenizas volcánicas. Esta zona es muy permeable debido a las fracturas y grietas que se formaron en estos materiales ocasionados por el enfriamiento de lava original. Se localiza en la parte oriente, sur y sur poniente de la Delegación, específicamente sobre la parte media de la Sierra Chichinautzin. El suelo de conservación de la Delegación Xochimilco, como también se le conoce a esta zona, ha sido a lo largo del tiempo fuente de bienes y servicios ambientales para los



habitantes de la Ciudad de México. Se tienen poblados rurales como son: San Lucas Xochimanca, San Francisco Tlalnepantla, Santa Cecilia Tepetlapa, San Mateo Xalpa y San Andrés Ahuayucan.

Los bosques que hoy día cubren apenas alrededor de 1.500 ha, han jugado un papel primordial en el mantenimiento del régimen hidrológico para la recarga del acuífero, la regulación del clima local y en mantenimiento de las cadenas y redes tróficas que soportan la flora y fauna del territorio sur montañoso de la Sierra de Chichinautzin y zona lacustre en el Distrito Federal.<sup>82</sup>

De acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, la zonificación para el suelo de conservación ecológica, se clasifica en los siguientes usos:

#### **3.2.4 Zonas Agroecológicas**

Corresponden a 4.100 ha del territorio delegacional y se ubican en las zonas de terrenos semiplanos en la zona de montaña o de transición a la planicie, es decir, la zona de pie de monte y a las chinampas donde los suelos más profundos permiten un uso agrícola intensivo y extensivo según sus posibilidades de contar con agua suficiente. Se ha reducido a una superficie de 3716 ha. Esta zona aprovecha el uso agrícola y pecuario.

#### **3.2.5 Zonas Agroforestales**

Son zonas agrícolas cercanas a los bosques, ocupa una superficie de 795 ha y se considera como un área de transición entre la zona agropecuaria y la zona forestal de lomeríos y montaña. En esta zona se está trabajando para implementar políticas de reconversión productiva, para que no solo sean zonas agrícolas, sino también sean zonas forestales.

#### **3.2.6 Zonas de Forestal de Protección**

Son zonas Forestales con muy poco uso agrícola pecuario, donde se llevan acabo actividades turísticas, como son en la zonas de los ajuscos, ahí se trata de fomentar las actividades agrícolas ya que son en menor medida a las actividades turísticas.

---

<sup>82</sup> Dato obtenido del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005

Determina las zonas donde el bosque esta muy degradado por la influencia de asentamientos humanos y usos agropecuarios extensivos. Ocupa una superficie de 450 ha.

### **3.2.7 Zonas de Forestal de Conservación**

Se refiere a la protección de los relictos de bosques de pino y encino que se encuentran en las partes del suelo de montaña de la Delegación en una superficie de 750 ha.

Son las zonas mejor conservadas donde se llevan acabo acciones de restauración ecológica, reforestación, control de las presas. etc.

Estas dos ultimas zonas representan cada una el 7% de la superficie total, es decir, 750 ha aproximadamente y corresponden a islotes boscosos contiguos a las áreas de producción agropecuaria.<sup>83</sup>

## **3.3 Asentamientos Irregulares.**

En la actualidad es preocupante observar que la Delegación Xochimilco, de las nueve delegaciones<sup>84</sup> que comparten suelo de conservación en el Distrito Federal, es la que presenta mayor número de asentamientos. En el año 2004 se registraron 300 asentamientos irregulares reconocidos y 291 pequeños núcleos dispersos; en los primeros se registraron 133.523 habitantes (aproximadamente 25,898 familias); y en los segundos, una población aproximada de 4,035. El total de la población de los primeros representan el 46.56% de la población total de la Delegación, y el 2.15 los segundos; por lo que uno de cada tres habitantes de Xochimilco viven en un asentamiento irregular.<sup>85</sup>

A continuación se muestra el Cuadro 2, con el número de asentamientos por pueblo en Xochimilco, dato que se obtuvo en el año 2004.

---

<sup>83</sup> Datos obtenidos del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco 2005.

<sup>84</sup> Alvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, y Xochimilco.

<sup>85</sup> Datos obtenidos del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco 2005.

Cuadro 2. Asentamientos Irregulares por Pueblo. 2004 Xochimilco

PUEBLO	ASENTAMIENTOS	CONSTRUCCIONES	FAMILIAS	HABITANTES	SUPERFICIE HAS.
Cabecera Delegacional	31	2790	4185	20925	83.73
1. Santiago Tepalcatlalpan	51	2562	3843	19215	83.77
2. Santiago Tulyehualco	10	1170	1755	8775	26.57
3. San Luis Tlaxialtemalco	9	599	899	4493	22.15
4. San Andrés Ahuayucan	29	929	1394	6968	36.15
5. San Bartolomé Xicomulco	1	8	12	60	0.18
6. San Francisco Tlalnepantla	12	545	818	4088	22.53
7. San Gregorio Atlapulco	17	1571	2357	11783	51.55
8. San Lorenzo Atemoaya	5	230	345	1725	5.57
9. San Lucas Xochimanca	5	183	275	1373	5.64
10. San Mateo Xalpa	39	1239	1859	9293	43.30
11. San Salvador Cuauhtenco	9	358	537	2685	14.76
12. Santa Cecilia Tepetlapa	33	918	1377	6885	38.45
13. Santa Cruz Xochitepec	5	139	209	1043	4.77
14. Santa María Nativitas	24	2151	3227	16133	39.80
15. Santa Cruz Acalpixca	20	1873	2810	14048	69.87
Subtotal	300	17265	25898	129488	548.81
Viviendas Dispersas	0	538	807	4035	17.54
Total	300	17803	26705	133523	566.35

Fuente: Base de datos de Asentamientos Irregulares. 2003. Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco

En este cuadro es posible ver que sobresalen particularmente los asentamientos de: Santiago Tepalcatlalpan, Santa Cruz Acalpixca, Santa Cecilia Tepetlapa, San Andrés Ahuayucan, y San Mateo Xalpa ocupando así el tercer lugar en cuanto a número de asentamientos.

En lo que respecta a San Mateo Xalpa se caracteriza por tener un considerable número de asentamientos humanos irregulares, que con respecto a la evaluación que hace el Programa de Desarrollo Urbano de Xochimilco en el 2005 son ya 39 los asentamientos que se encuentran en esta comunidad.

De acuerdo con el Programa Delegacional, los asentamientos humanos con mayores riesgos se encuentran en: los pueblos de Santa Cruz Acalpixca, Santa María Nativitas, San Mateo Xalpa, San Gregorio Atlapulco, Santa Cruz Xochitepec y Santiago Tepalcatlalpan. San Lucas Xochimanca y Santiago Tulyehualco. Estos últimos requieren acciones de tratamiento inmediata, por lo que habrá de coordinar acciones con la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y con otras instancias a fin de atender de manera prioritaria estos asentamientos.<sup>86</sup>

Para fines de mi investigación, de estos asentamientos, voy a retomar dos estudios de caso. El primero se trata del asentamiento de "Tccacalanco" ubicado en el pueblo de Santa Cruz Acalpixca, el cual está sujeto a la normatividad de regulación especial; y el segundo caso es el de "Tlaltepella, Tlaltepella-Xaltongo", este se encuentra en el pueblo de San Mateo Xalpa, y le corresponde la normatividad de estudio específico.

A continuación presento el mapa con la ubicación territorial de los asentamientos irregulares en Xochimilco, cada número representa el asentamiento que está en el listado del Cuadro 2.

---

<sup>86</sup> Información obtenida del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco 2005.

## Mapa I. Ubicación Territorial de los Asentamientos Irregulares en Xochimilco, 2004

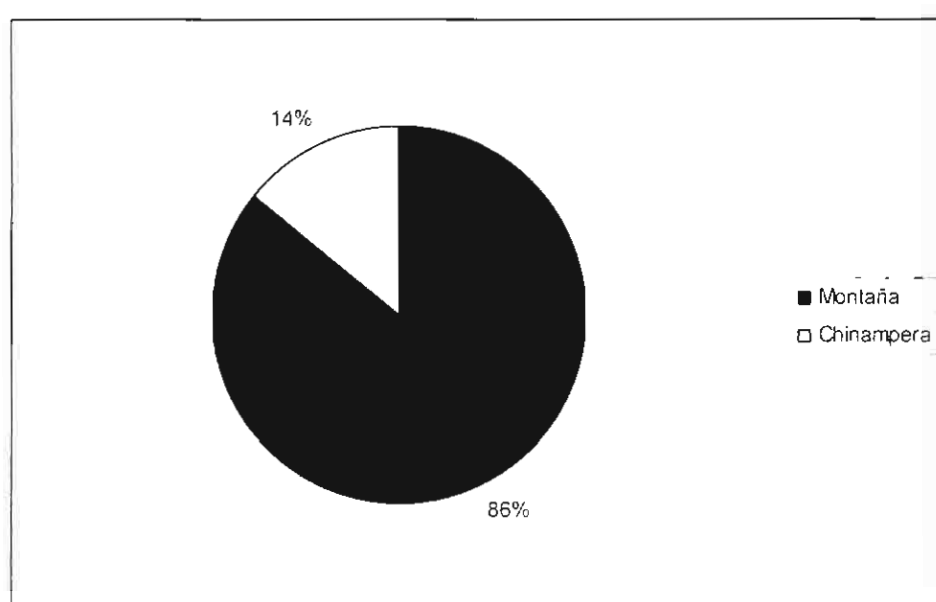


Fuente: Elaborado a partir del Mapa 10, tomado del artículo de Barbosa Cruz Mario "Entre Naturales, Ajenos y Vecindados", en Terrones, López María Eugenia (Coordinadora). *A la Orilla del Agua. Política, Urbanización y Medio Ambiente. Historia de Xochimilco en el Siglo XX* Gobierno del Distrito Federal, Delegación Xochimilco, Instituto Mora

### 3.3.1 Análisis Estadístico de la Distribución de los Asentamientos

En este apartado muestro el análisis estadístico de los 300 asentamientos irregulares reconocidos por el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco en 2005.<sup>87</sup> Para ello presento la siguiente información que obtuve a través de la base de datos que construí en SPSS<sup>88</sup>, teniendo como datos: el nombre del pueblo y del asentamiento, el área en metros cuadrados ocupada, la antigüedad, el número de viviendas, las familias y la población, el riesgo del lugar, la zona donde se ubica el asentamiento, así como su respectivo tratamiento.

Gráfico 1. Porcentaje de asentamientos que se encuentran ubicados en la zona chinampera y zona de montaña



Fuente: Base de Datos del Número de Asentamientos en la Delegación Xochimilco. 2005.

Zona	Frecuencia	Porcentaje
Montaña	249	86%
Chinampera	41	14%
Total	290	100%

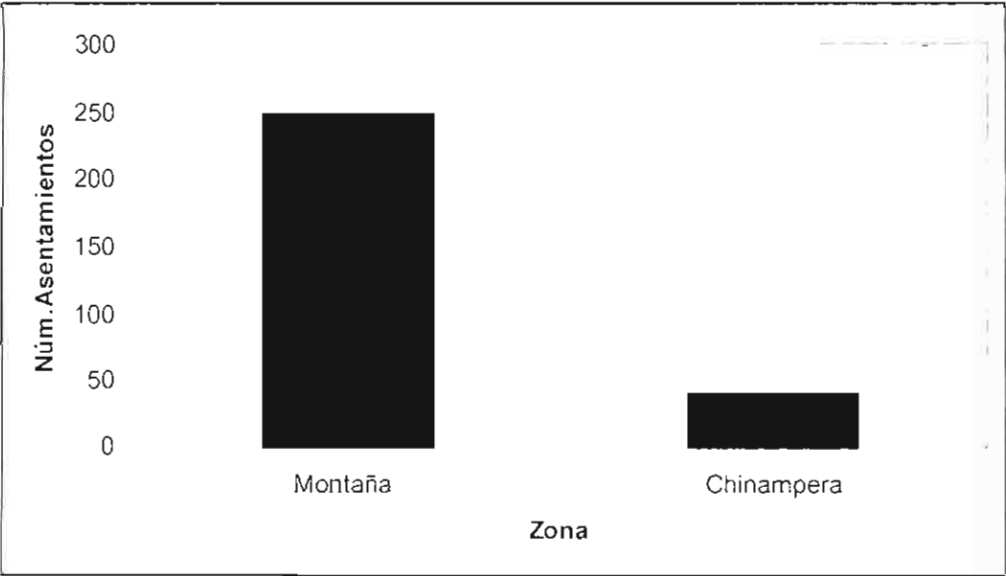
<sup>87</sup> Cabe aclarar que en este Programa se identificaron 659 asentamientos en total, de los cuales solo se reconocieron 300, los otros 359 no fueron definidos.

<sup>88</sup> "Statistical Package for the Social Sciences". Programa Estadístico Aplicado a las Ciencias Sociales.

Como se puede observar en esta grafica, la zona de montaña es la que presenta mayor número de asentamientos, con un porcentaje del 86%, a diferencia de la zona chinampera que solo presenta el 14% de ocupación por asentamientos.

Cabe resaltar que la mayor parte de los asentamientos irregulares se localizan en la zona de la montaña (algunos incluidos en los polígonos de aplicación de los Programas Parciales), en sitios considerados de alto riesgo por avenidas en pico de tormenta, deslaves por reblandecimiento del terreno, desprendimientos de rocas de laderas hacia zonas habitadas, riesgos propiciados por las fuertes pendientes en vialidades, riesgos a la salud por la falta de servicios de drenaje y agua potable. Así mismo, afectan intensamente la cantidad y calidad de la recarga acuífera que es básica para la Delegación y la ciudad.

Gráfico 2. Número de Asentamientos que se ubican por Zona



Fuente. Base de Datos del Número de Asentamientos en la Delegación Xochimilco. 2005.

Zona	Número de Asentamientos
Montaña	249
Chinampera	41
Total	290

En este gráfico se muestra el número de asentamientos que se ubican por zona, y como se puede observar la zona de montaña es la que presenta mayor número de asentamientos con 249, y la zona chinampera con 41 asentamientos.

Según datos proporcionados por la oficina de Desarrollo Urbano de la Delegación, en Mayo de 2004 se registraron 250 asentamientos humanos, 35 en zona chinampera y 215 en la zona de montaña.<sup>89</sup>

Si contrastamos esta información con lo que se muestra en el gráfico es posible ver que los asentamientos irregulares aumentaron en un año, de 250 a 291 reconocidos

Cuadro 3. Promedio de habitantes que se encuentran por zona

Zona	Promedio de Habitantes	Número de Asentamientos
Montaña	3.35	249
Chinampera	8.10	41
Total	11.45	290

Fuente: Base de Datos del Número de Asentamientos en la Delegación Xochimilco, 2005.

Es interesante observar en este cuadro que la zona que presenta mayor número en promedio de habitantes es la Chinampera con el 8.10, a pesar de contar con menor número de asentamientos con respecto a la Montaña, donde en promedio habita un 3.35 de la población. Esto quiere decir que la zona Chinampera presenta un grado de densificación mayor que el de la zona de Montaña.

Este promedio mayor de habitantes en la zona Chinampera, se debe principalmente a que los habitantes prefieren habitar en la parte baja de la Delegación por la cercanía a sus trabajos. Esta situación es preocupante ya que como se puede ver la zona Chinampera es la que está más ocupada por uso de suelo irregular, y esto representa un grave problema tanto ambiental como social.

<sup>89</sup> Barbosa Cruz Mario "Entre Naturales, Ajenos y Vecindados" en Terrones, López María Eugenia (Coordinadora). *A la Orilla del Agua. Política, Urbanización y Medio Ambiente. Historia de Xochimilco en el Siglo XX*. Gobierno del Distrito Federal. Delegación Xochimilco, Instituto Mora.



Cuadro 4. Promedio de viviendas que se encuentran por zona

Zona	Promedio de Viviendas	Número de Asentamientos
Montaña	51.26	249
Chinampera	7.83	41
Total	59.09	290

Fuente: Base de Datos del Número de Asentamientos en la Delegación Xochimilco, 2005.

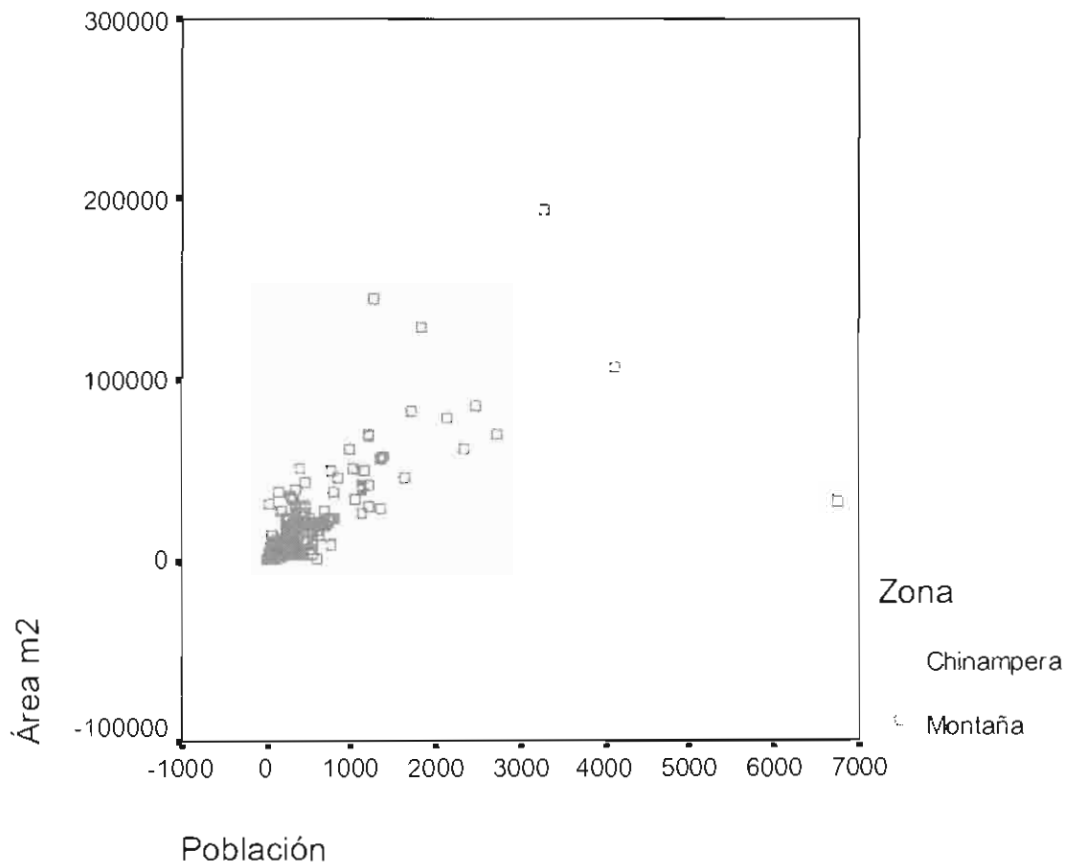
En este cuadro es posible ver que el promedio de viviendas es mayor en la zona de Montaña con un 51.26, que en la Chinampera que es de 7.83. Es interesante contrastar que a pesar de que en la zona Chinampera se cuenta con mayor población, el número de viviendas es menor con respecto al promedio de viviendas de la zona de Montaña.

A continuación muestro un análisis de correlación lineal, donde relaciono las siguientes variables: número de asentamientos; área en metros cuadrados ocupada por los asentamientos; antigüedad del asentamiento; número de viviendas que se encuentran en el asentamiento; número de familias; y la zona en donde se ubican los asentamientos.

Este modelo de correlación lineal se caracteriza por relacionar dos variables, una dependiente y la otra independiente. El principal objetivo de este análisis de correlación consiste en determinar que tan intensa es la relación entre estas dos variables, y la información resultante se representa en un diagrama de dispersión. El valor del coeficiente de correlación puede tomar valores desde menos uno hasta uno, indicando que mientras más cercano a uno sea el valor del coeficiente de correlación, en cualquier dirección, más fuerte será la asociación lineal entre las dos variables. En cambio, entre más cercano a cero sea el coeficiente de correlación indicará que es más débil la asociación entre ambas variables. Si es igual a cero se concluirá que no existe relación lineal alguna entre ambas variables.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Vela Alicia, Sedano Máximo, López Ana. Correlación lineal y análisis de regresión. Artículo revisado en Internet [www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)

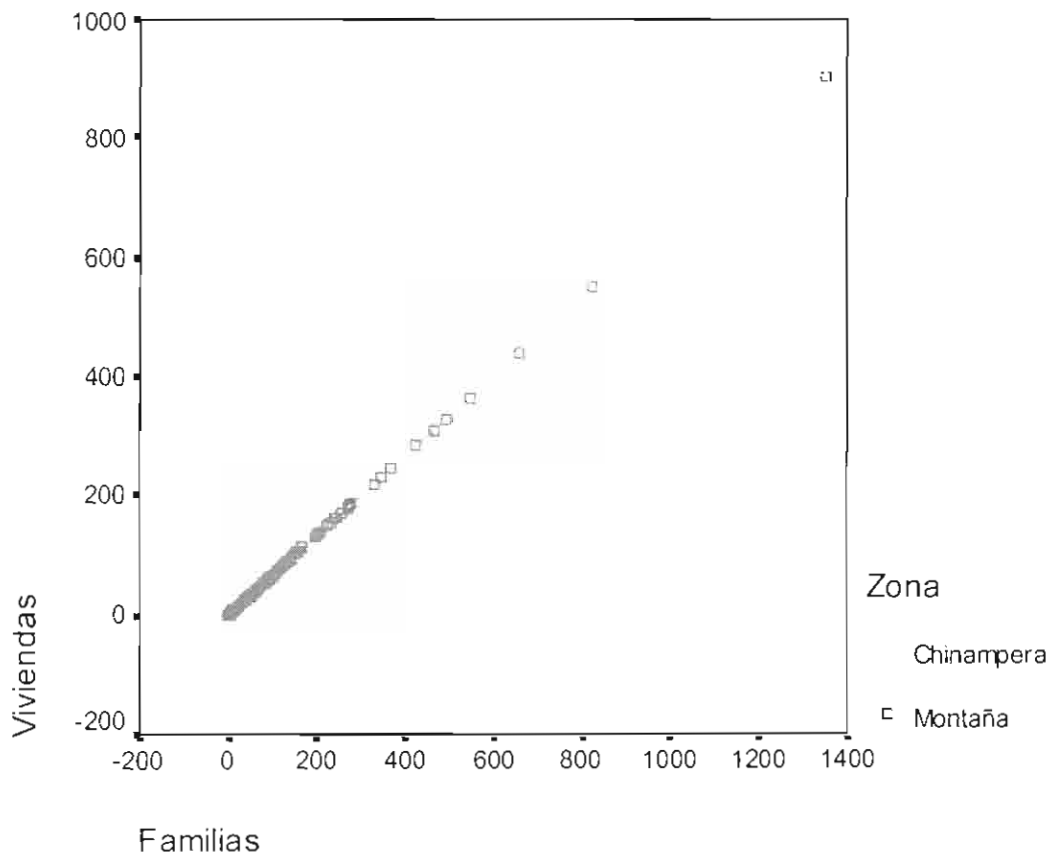
Gráfico 3. Relación Población con Área ocupada



Fuente: Base de Datos del Número de Asentamientos en la Delegación Xochimilco, 2005.

En este diagrama de dispersión cruce las variables población y el área ocupada con respecto a la zona, esto para observar el nivel de relación que hay entre estas dos variables, donde población es la variable independiente y el área en metros cuadrados la variable dependiente. Se trata de una correlación positiva por situarse del lado derecho de la recta. Como se puede observar hay una relación fuerte, porque es posible ver que a manera que crece la población el área se va adaptando a nuevas condiciones de crecimiento. Cada punto en el gráfico representa un asentamiento. Los puntos que se llegan a ver más lejos de la relación de los demás puntos en su conjunto, representan los asentamientos que se encuentran más dispersos y los cuales no se consideran para su tratamiento.

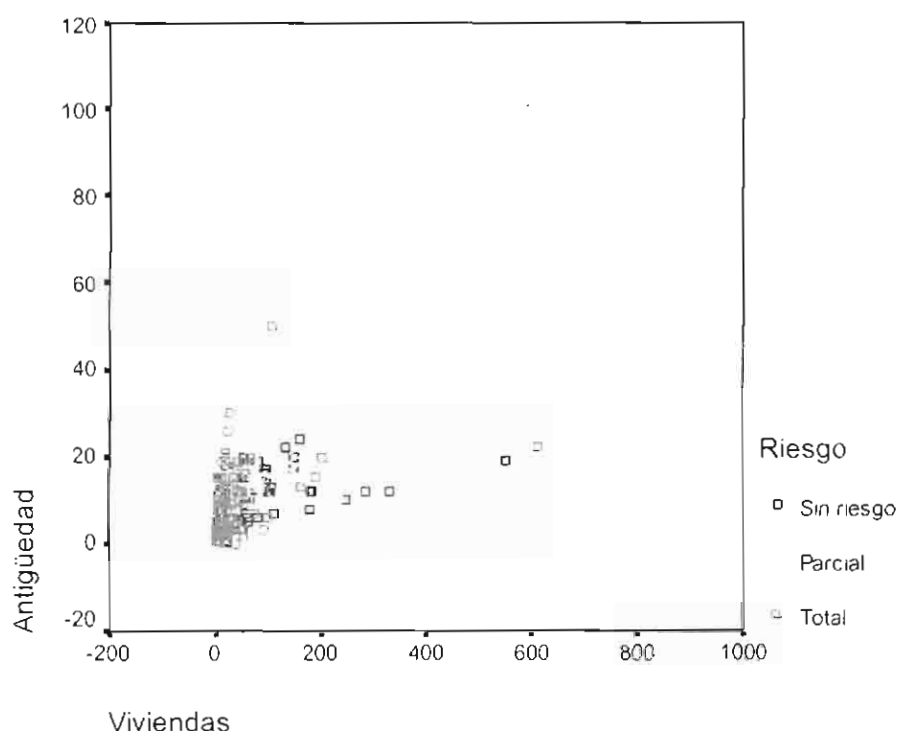
Grafico 4. Relación Familias con Viviendas



Fuente: Base de Datos del Número de Asentamientos en la Delegacion Xochimilco, 2005.

En este grafico la correlación lineal consistió en establecer la relación entre familias que es la variable independiente, y viviendas que es la variable dependiente, con respecto a la zona ocupada. De igual manera se trata de una correlación positiva fuerte por situarse del lado derecho de la recta. Se puede concluir que la relación es muy fuerte, ya que los puntos se ven bien alineados en una línea, por lo tanto a manera que van creciendo las Familias se van construyendo más viviendas, a este efecto también se le conoce como desdoblamiento urbano.

Gráfico 5. Relación Viviendas con Antigüedad



Fuente: Base de Datos del Número de Asentamientos en la Delegación Xochimilco, 2005.

En este último gráfico de dispersión se puede observar la relación entre viviendas que es la variable independiente y antigüedad que representa la variable dependiente, con respecto al riesgo ambiental que evaluó la Comisión de Regulación Especial en la Delegación Xochimilco para cada asentamiento de acuerdo a la ubicación por zona. Es evidente que la relación entre estas dos variables es muy fuerte, por lo tanto, es una correlación positiva, y dicha relación se ve reflejada en los criterios que los agentes encargados de la microimplementación consideran para darle atención al problema de los asentamientos, como son el tipo de vivienda y la antigüedad del asentamiento.

Cuadro 5. Número de asentamientos por zona con su respectivo tratamiento

Tratamiento	Zona		Total
	Montaña	Chinampera	
Regulación Especial	65	2	67
Estudio Específico	75	6	81
Diagnóstico	109	33	142
Total	249	41	290

Fuente: Base de Datos del Número de Asentamientos en la Delegación Xochimilco. 2005.

En este cuadro muestro el número de asentamientos por zona con su respectivo tratamiento, y como se puede observar es mayor el número de asentamientos que se encuentran en Diagnóstico, que los asentamientos que son atendidos por la micro-implementación.

En términos de política pública, esto representa un problema en la fase de implementación, porque la atención a los asentamientos se está particularizando, es decir, caso por caso, y no se está resolviendo el problema como tal, debido a la ausencia de una política integral.

Es importante apuntar que el proceso de ocupación por asentamientos, a lo largo de los años se ha dado de diferente manera en la zona chinampera-lacustre y zona de montaña.

La zona lacustre y los cuerpos de agua ubicados al norte, así como las montañas del sur, constituyeron durante mucho tiempo barreras naturales que frenaron la urbanización. Sin embargo, las primeras comenzaron a ser presas del crecimiento urbano desde la década de 1960, en tanto que las faldas de la montaña lo son a partir de la década de 1990. Es decir, la topografía ya no representa una barrera para la expansión urbana.<sup>91</sup>

En la zona chinampera-lacustre el proceso de expansión de la urbanización se ha seguido dando, aunque ha disminuido en los últimos años, esto se debe principalmente a que las actividades agrícolas continúan siendo uno de los componentes más importantes de su estructura económica, a pesar de la mancha urbana y de la disminución de zonas cultivables por la extensión de la franja habitacional.

<sup>91</sup> Información obtenida del Proyecto UNESCO-Xochimilco. 2005.

Es necesario insistir que los asentamientos irregulares que se encuentran en las chinampas presentan una serie de aspectos negativos para su conservación: deterioro del ecosistema, pérdida de suelo chinampero y desaparición de canales; contaminación del agua, lo que además representa un riesgo contra la seguridad y salud de esos habitantes; hundimientos diferenciales, potenciales inundaciones; inseguridad física de la construcción; etcétera. Ésta ocupación de los asentamientos irregulares en las chinampas ponen en riesgo el título de Patrimonio Mundial por la UNESCO<sup>92</sup> y amenaza con desaparecer la cultura chinampera.<sup>93</sup>

Recordemos que, por su importancia histórica, cultural y ecológica, en 1987, Xochimilco fue inscrito en la lista de Patrimonio Mundial por la UNESCO, principalmente su Centro Histórico y zona chinampera. Los monumentos tangibles fueron reconocidos como valor universal excepcional desde el punto de vista histórico. En su conjunto obras del hombre y la naturaleza cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje le da un doble valor universal.

En lo que respecta a la zona de montaña se puede decir que ha tenido un crecimiento constante, ya que a pesar de las dificultades topográficas la gente sigue optando por habitar en esta zona. Este proceso de ocupación en la montaña, ha tenido importantes repercusiones ambientales, ya que ha determinado la ocupación progresiva de terrenos periféricos vulnerables, como por ejemplo el caso de San Mateo Xalpa que en los últimos años ha presentado una dinámica de crecimiento y aumento de población, que ha modificado su imagen de “poblado rural”, considerando que este crecimiento se ha dado en su mayoría mediante la ocupación de tierras de vocación agrícola y ecológica.

Sin lugar a dudas la zona que más padece la presión urbana por ocupación de asentamientos irregulares es la zona de montaña, también considerada como suelo de conservación, por los aspectos que acabo de mencionar.

---

<sup>92</sup> La inscripción de un bien en la lista de patrimonio mundial significa el reconocimiento de la comunidad internacional de los valores artísticos, históricos, culturales o ambientales de un sitio patrimonial. Al mismo tiempo implica que, desde el momento de la inscripción del bien, el estado que lo propone y que tiene soberanía sobre el sitio, adquiere la responsabilidad ante el mundo de su preservación y de la transmisión de sus valores. Para detallar más la información véase en: Schulze, Niklas. La Convención del Patrimonio Mundial: un instrumento de protección del patrimonio de todos, en “Xochimilco un proceso de gestión participativa”. UNESCO, Gobierno del Distrito Federal, Delegación Xochimilco, México, 2006.

<sup>93</sup> Información obtenida del Proyecto UNESCO-Xochimilco, 2005.

De acuerdo con el Programa de Manejo del Área Natural Protegida de la Delegación Xochimilco (2006), la actividad agrícola se encuentra impactada de manera considerable por los problemas ambientales; se estima que sólo se utiliza el 15 % de la superficie de uso agrícola y el resto está afectado por inundación temporal o permanente, con problemas de salinidad, presencia de asentamientos humanos irregulares y conflictos por la tenencia de la tierra.

Las zonas productivas del Área Natural Protegida tienen una fuerte presión hacia la urbanización, propiciada por la especulación inmobiliaria y la expansión de la mancha urbana por parte de los mismos pobladores de Xochimilco, muchos de ellos ya no se dedican a la producción agrícola y venden o construyen viviendas en sus terrenos; a todo esto se suma la presencia de invasores. Dentro de la poligonal del Área Natural Protegida se ubican asentamientos humanos establecidos de manera previa y posterior a la declaratoria de ANP, distribuidos sobre el territorio de la cabecera delegacional de Xochimilco, San Gregorio Atlapulco y San Luis Tlaxialtamalco. Se estima que ocupan una superficie total de 75.57 ha, donde se presentan diversos grados de consolidación y su problemática tiene un carácter particular en cada una de las tres localidades.<sup>94</sup>

A continuación presento el Cuadro 6, que retomé del Programa de Áreas Naturales Protegidas, donde se presenta el número de asentamientos humanos localizados en el Área Natural Protegida "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco, dato que se obtuvo en el año 2005.

---

<sup>94</sup> Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas. Enero 2006

Cuadro 6. Asentamientos Humanos Localizados en el Área Natural Protegida “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco”.

PUEBLO	ASENTAMIENTO	SUPERFICIE ESTIMADA (ha)
CABECERA DELEGACIONAL	BODOQUEPA	6.35
CABECERA DELEGACIONAL	CELADA	1.49
CABECERA DELEGACIONAL	AMPLIACIÓN AYECATL	1.73
CABECERA DELEGACIONAL	TECALTITLA	2.32
CABECERA DELEGACIONAL	EL RANCHITO	6.42
CABECERA DELEGACIONAL	SAN JUAN TLAMANCINGO	10.45
CABECERA DELEGACIONAL	AMPLIACIÓN BODOQUEPA	3.41
CABECERA DELEGACIONAL	EL INFIERNITO BARRIO ASUNCIÓN	5.37
CABECERA DELEGACIONAL	LAGUNA DEL TORO	0.87
CABECERA DELEGACIONAL	AMELACO 2ª SECCIÓN	0.37
CABECERA DELEGACIONAL	AMELACO 1ª SECCIÓN	0.25
CABECERA DELEGACIONAL	TOLTENCO	2.34
CABECERA DELEGACIONAL	AMALACACHICO 1 a A 4 a SECCIÓN	5.10
CABECERA DELEGACIONAL	PISTA VIRGILIO URIBE	0.71
SAN GREGORIO ATLAPULCO	LA CONCHITA	7.53
SAN GREGORIO ATLAPULCO	LA HUERTA TULAPA	0.02
SAN GREGORIO ATLAPULCO	TLALPIZATLI	0.25
SAN GREGORIO ATLAPULCO	EJIDO DE SAN GREGORIO	0.47
SAN GREGORIO ATLAPULCO	BARRIO TLILAC	1.10
SAN LUIS TLAXIALTEMALCO	CAMELIA	3.70
SAN LUIS TLAXIALTEMALCO	TONACATEPEC ACUEXCOMATL	3.66

Fuente: Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas. Enero 2006

De acuerdo con el Programa en la cabecera delegacional se ubican los asentamientos con mayor antigüedad, cuya presencia se debe al crecimiento natural de la población; la presión de las invasiones y la construcción hormiga ponen en riesgo importantes extensiones en el sector suroeste de la zona Chinampera, al sur del Barrio 18 y todo el borde de la Ciénega Chica, donde se presentan los asentamientos más recientes, cuyo establecimiento varía entre dos y ocho años, en zonas ocupadas anteriormente por actividades agrícolas; en toda esta área se calcula una superficie ocupada de 47 ha.

En la zona de San Gregorio Atlapulco los asentamientos tienen una antigüedad de entre 5 y 20 años; la presión se concentra básicamente en el área centro-sur de la zona chinampera, principalmente al este de la misma, donde se ubican asentamientos con una superficie estimada de 9 ha. Por último, al sureste del ANP, en la zona de San Luis Tlaxialtemalco,



existen dos asentamientos que ocupan una superficie aproximada de 7 ha cuyo crecimiento parece derivar del aumento natural de la población.<sup>95</sup>

El siguiente Cuadro representa la ubicación de los asentamientos irregulares por cada zona territorial de la Delegación Xochimilco.

Cuadro 7. Ubicación de los Asentamientos Irregulares por Zona, 2004 Xochimilco

<b>Zona Chinampera-Lacustre</b>	<b>Zona Montañosa</b>
Cabecera Delegacional	San Andrés Ahuayucan
Santiago Tepalcatlalpan	San Bartolomé Xicomulco
Santa Cruz Xochitepec	San Francisco Tlalnepantla
Santa María Nativitas	San Lorenzo Atemoaya
Santiago Tulyehualco	San Lucas Xochimanca
San Luis Tlaxialtemalco	San Mateo Xalpa
San Gregorio Atlapulco	San Salvador Cuauhtenco
Santa Cruz Acalpixca	Santa Cecilia Tepetlapa

Fuente: Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005

La primera zona, que es la chinampera-lacustre se caracteriza por estar comunicada con el suelo urbano de la ciudad, presentando una mezcla de usos de suelo; las poblaciones de la segunda zona, también considerada como suelo de conservación, están unidas por brechas y se encuentran aisladas entre si.<sup>96</sup>

Como hasta ahora se ha visto la dinámica de los asentamientos humanos irregulares en las diferentes zonas territoriales que componen la delegación, se ha tenido un crecimiento de la población diferenciado en relación con su grado de integración a la mancha urbana, que ha tenido que ver también con el acceso a las vialidades, al centro de la ciudad y a la incorporación de los servicios urbanos. Esto ha traído como consecuencia que la ciudad se haya extendido sobre los suelos agrícolas de Xochimilco por medio de la compra-venta irregular de las tierras y la acelerada construcción de vivienda que han promovido tanto

<sup>95</sup> Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas. Enero 2006

<sup>96</sup> Información obtenida del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005

empresas como la misma delegación con necesidades de habitación. Así mismo la ubicación de la delegación en el sur del Distrito Federal y la venta de terrenos baratos han promovido la acción de acaparadores y especuladores de bienes raíces que han obtenido chinampas a bajo costo por falta de documentación, para después regularizarlas y venderlas a precios de predios urbanos.

A pesar de los impedimentos legales y la resistencia social, Xochimilco sigue siendo considerada como una enorme reserva territorial para habitar esto a pesar de los riesgos que constituye la construcción sobre terrenos que se hunden debido a la disminución de mantos freáticos y otros problemas, como el trazo irregular de las chinampas y su difícil acceso que complican la introducción de servicios urbanos.

Respecto a esta problemática se han elaborado programas dirigidos a la detención de la mancha urbana en donde dichos programas de ordenamiento territorial han tomado un papel importante en este problema. Sin embargo, a pesar del establecimiento de la línea de acción que define la zona urbana en el Programa de Desarrollo Urbano de Xochimilco, los asentamientos humanos han continuado y de las 9,700 viviendas establecidas en la zona ecológica 6,654 ya se encuentran consolidadas, por lo que es imposible su demolición o desalojo, acción que se ha realizado tanto en la zona chinampera como en la zona de montaña.<sup>97</sup>

Es posible ver que la dinámica de los asentamientos está atentando contra el territorio considerado como suelo de conservación, esto en dos sentidos principalmente: por un lado, por el *impacto ecológico* ya que ésta dinámica altera las condiciones naturales dadas del lugar, no permitiendo así la adecuada recarga de los mantos acuíferos y la pérdida de terrenos agrícolas, esto considerando de que se está hablando de un lugar de invasión tanto en la zona de montaña como de la zona chinampera; y por otro lado, se origina un *impacto social* debido a que se da una lucha por el espacio urbano y por obtener la regularización de los servicios básicos (agua, luz y drenaje), claro esto sucede cuando se confrontan las personas que habitan en asentamientos irregulares con las personas que llevan mucho tiempo viviendo en el lugar y por ende están bien establecidas.

---

<sup>97</sup> Datos obtenidos del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco 2005.

## **Capítulo IV – De los Programas a la Implementación**

El objetivo de este capítulo, consiste en analizar las acciones que se han llevado a cabo para darle atención al problema de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco, para ello realicé cinco entrevistas a los funcionarios de las diferentes dependencias que tienen ingerencia en el tema de los asentamientos, éstas son: la Delegación Xochimilco, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), y la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA). Dichas dependencias trabajan en conjunto para establecer líneas de acción con el fin de mitigar, o en su caso ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares, y de ésta manera conforman la micro-implementación.

En un primer momento analizo la coordinación interinstitucional entre la Delegación Xochimilco, SEDUVI y CORENA, con el fin de dar cuenta de los factores determinantes en la implementación de la política pública dirigida al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco.

Posteriormente, explico en que consiste la Comisión de Regulación Especial, la cual se crea a partir de la coordinación interinstitucional entre las dependencias antes citadas. De dicha comisión se establecen las formas de acción pública dirigidas a la atención del problema de los asentamientos irregulares.

### **4.1 Coordinación Interinstitucional.**

Con la descentralización de poderes que se dio en el año 1997, se logró un avance significativo en cuanto a la planificación urbana, ya que se da la transferencia de competencias administrativas y la capacidad política de tomar decisiones a las dependencias que surgen en ese mismo año. En este sentido el gobierno central transfiere responsabilidades a las Delegaciones y Secretarías, que en este caso tengan campo de acción en el tema de los asentamientos irregulares. Es así como surgen los programas de ordenamiento territorial en sus diferentes niveles de acción para tratar la problemática ambiental en la Delegación Xochimilco.

En relación al tema de la descentralización en la gestión urbana el Ecólogo José Ávila Flores, Jefe Legal Departamental de Programas de Ordenamiento Ecológico en CORENA comenta:

(...) no hay mejoras en cuanto al tratamiento de los asentamientos irregulares, debido a que existen algunos huecos jurídicos, porque algunas instancias dicen que no es de su competencia los desalojos y la regularización si, por ejemplo. Entonces existen ciertos aspectos que no son claros jurídicamente sobre que instancia es la responsable directamente.<sup>98</sup>

Por su parte el Arquitecto Salvador Báez, Director de Impactos Urbanos y Licencias en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en SEDUVI, comentó:

La descentralización es buena porque ya se institucionalizan dependencias locales encargadas de la implementación a nivel local que actúan directamente sobre los problemas, lo cual, en el caso de los asentamientos humanos irregulares, da como resultado una mejor integración de los criterios para su tratamiento.<sup>99</sup>

A pesar de que en 1997 se decretó el Programa Delegacional Xochimilco, y con esto se logró una planificación urbana más específica, no había una coordinación interinstitucional, debido a que cada dependencia, SEDUVI, CORENA y Delegación manejaban información diferente en cuanto al monitoreo de los asentamientos irregulares, esto porque cada dependencia realizaba su propio estudio, y por lo tanto, se tenía un conteo diferente del número de asentamientos que había; ejecutaban diferentes estrategias para el ordenamiento territorial, no había concordancia de objetivos; y la información principal de los asentamientos la tenía la delegación.

A diferencia de las líneas de acción que se establecieron en el Programa Delegacional Xochimilco de 1997, donde solo se regularizaba sin condicionar, es decir, regularizar lo irregular, en esto consistían los Programas Parciales, entonces la gente seguía construyendo. Esta situación generó incentivos para seguirse expandiendo territorialmente. Ahora con la modificación del Programa Delegacional, el de 2005, se han hecho estudios de impacto

---

<sup>98</sup> Entrevista realizada al Ecólogo José Ávila Flores, Jefe Legal Departamental de Programas de Ordenamiento Ecológico en la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA) y adscrito a la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas de la Secretaría del Medio Ambiente, el día 9 de Junio de 2008.

<sup>99</sup> Entrevista realizada al Arquitecto Salvador Báez, Director de Impactos Urbanos y Licencias en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), el día 15 de Mayo de 2008.

urbano-ambiental para determinar si es viable la regularización en un lugar determinado, y si lo es, a los habitantes se les condiciona para que ya no sigan construyendo.

En relación a lo anterior el Ecólogo José Ávila Flores, comentó:

Anteriormente, en el Programa Delegacional de 1997, a los habitantes de los asentamientos no se les condicionaba, se regularizaba lo irregular. Por ejemplo en Santa Cecilia Tepetlapa se hizo un programa parcial de desarrollo urbano que simplemente sirvió para regularizar sin condicionar, con estas acciones a la gente les estás mandando el mensaje de que pueden seguir construyendo porque si se les da el uso de suelo. Con la actualización del Programa Delegacional de 2005, estos patrones han cambiado, ahora se les condiciona, a través del comité de vigilancia que lo conforman los mismos habitantes del asentamiento, de tener el cero crecimiento para otorgarles el cambio de uso de suelo.<sup>1001</sup>

El Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco, aprobado en Mayo del 2005, define los elementos normativos en cuanto al ordenamiento y el control de la zona, así como establece los programas de corto y mediano plazo para el cumplimiento de las propuestas. Adicionalmente, estos instrumentos permiten coordinar las atribuciones y programas de las dependencias gubernamentales que participan en el desarrollo urbano.

Asimismo, en congruencia con el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. este Programa Delegacional formula instrumentos que permiten la adecuada gestión ambiental, además de que reconoce, que la estructuración del espacio regional depende de la conformación del sistema integral de Áreas Naturales Protegidas y del Ordenamiento Ecológico, para lo cual se busca hacer compatibles las políticas del presente programa delegacional con el ordenamiento ecológico.<sup>1001</sup>

Uno de los principales logros en los últimos dos años de la administración (2000-2006), ha sido la coordinación entre: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) y la Delegación Xochimilco, donde se ha trabajado en conjunto para establecer

---

<sup>1001</sup> Entrevista realizada al Ecólogo José Ávila Flores, Jefe Legal Departamental de Programas de Ordenamiento Ecológico en la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA) y adscrito a la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas de la Secretaría del Medio Ambiente, el día 9 de Junio de 2008

<sup>1002</sup> Información obtenida del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco 2005

líneas de acción con el fin de mitigar, o en su caso ordenar el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares.

De esta manera a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), a través del área de ordenamiento territorial, le corresponde establecer la normatividad en cuanto a los usos de suelo de los poblados rurales en suelo de conservación, así como crear los instrumentos para la regularización de los asentamientos irregulares ubicados en ese suelo. Le concierne asimismo emitir opiniones técnicas o dictámenes en materia de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial, así como expedir las certificaciones de zonificación, transferencia de potencial de desarrollo y del uso de suelo por derechos adquiridos. En coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente, la SEDUVI autoriza a las personas físicas o morales para que se puedan llevar a cabo los estudios de impacto urbano y ambiental; además revisa y dictamina esos estudios tomando como base los dictámenes de impacto ambiental que emita la Secretaría del Medio Ambiente.<sup>102</sup>

En lo que se refiere al tratamiento de los asentamientos irregulares a SEDUVI solo le corresponde la parte normativa, y a la Delegación Xochimilco como a la Secretaría del Medio Ambiente les corresponde llevar a cabo acciones concretas para regularizar, desalojar o reubicar a los asentamientos.

En lo que respecta a la Secretaría del Medio Ambiente, le compete realizar acciones de protección, preservación y restauración de los recursos naturales, así como crear los mecanismos para regular y administrar las Áreas Naturales Protegidas de la Delegación, y proponer la declaración de nuevas áreas y de zonas de restauración ecológica e intermedia de salvaguarda en suelo de conservación. La SMA lleva a cabo estas acciones a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA), la cual está facultada para proponer lineamientos de tipo ambiental, cuidar y administrar las áreas verdes y las áreas naturales protegidas, así como desarrollar programas de inspección y vigilancia.

---

<sup>102</sup> Información obtenida a través de las entrevistas realizadas, al Arquitecto Salvador Báez, Director de Impactos Urbanos y Licencias en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); y la Diseñadora de Asentamientos Humanos Araceli Hernández Garduño, Jefa Departamental de Medidas de Dictaminación de Impactos y Medias de Compensación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

En cuanto a la atención de los asentamientos irregulares, la CORENA lleva a cabo monitoreos territoriales en la delegación, con el fin de identificar los asentamientos que se encuentren en las áreas antes mencionadas, y de ésta manera se dictamina el tipo de asentamiento, tomando en cuenta su situación con respecto al uso de suelo, al grado de consolidación si es alto, medio, o bajo de acuerdo a las características de la vivienda; y a su situación jurídica. Teniendo en cuenta estos aspectos, se evalúa el asentamiento para determinar su respectivo tratamiento de acuerdo a los lineamientos que marque tanto el Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, como el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.<sup>103</sup>

Por su parte a la Delegación Xochimilco, a través de la Dirección de Desarrollo Urbano, le corresponde formular instrumentos que permitan la adecuada gestión, tanto ambiental como urbana; desarrollar estrategias económicas y financieras para retribuir a los pueblos originarios, ejidos y comunidades por los bienes y servicios ambientales que proporcionan sus tierras a la región, así como propiciar el uso adecuado de los recursos; establecer líneas estratégicas ambientales que tengan correspondencia con las que establece el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, con el propósito de llevar a cabo políticas territoriales para enfrentar los desafíos de la expansión incontrolada de los asentamientos irregulares, así como contribuir al reordenamiento sustentable del suelo de conservación.

---

<sup>103</sup> Información obtenida a través de la entrevista realizada al Ecólogo José Ávila Flores, Jefe Legal Departamental de Programas de Ordenamiento Ecológico en la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA).

En lo que respecta al tratamiento de los asentamientos irregulares, la delegación realiza un monitoreo de los asentamientos que se encuentran, tanto en suelo de conservación, como en zona chinampera, para realizar un inventario de los mismos, y de ésta manera definir en conjunto, con SEDUVI y CORENA, el tratamiento que le corresponde a cada asentamiento de acuerdo a los siguientes criterios de atención:

- Ubicación territorial del asentamiento;
- Grado de consolidación de las viviendas, sea bajo, medio o alto<sup>104</sup>. Esto se determinará de acuerdo al tipo de materiales con los que ésta construida la vivienda; y si cuentan con servicios básicos, como son, agua, luz y drenaje;
- Superficie del lugar ocupado;
- Grado de impacto ambiental en suelo de conservación y zona chinampera;
- Número de viviendas establecidas en un asentamiento, ya que si se encuentran muy dispersas, no les corresponde uso de suelo, es decir, quedan fuera del polígono territorial de atención, y por lo tanto no están sujetos a ninguna normatividad

---

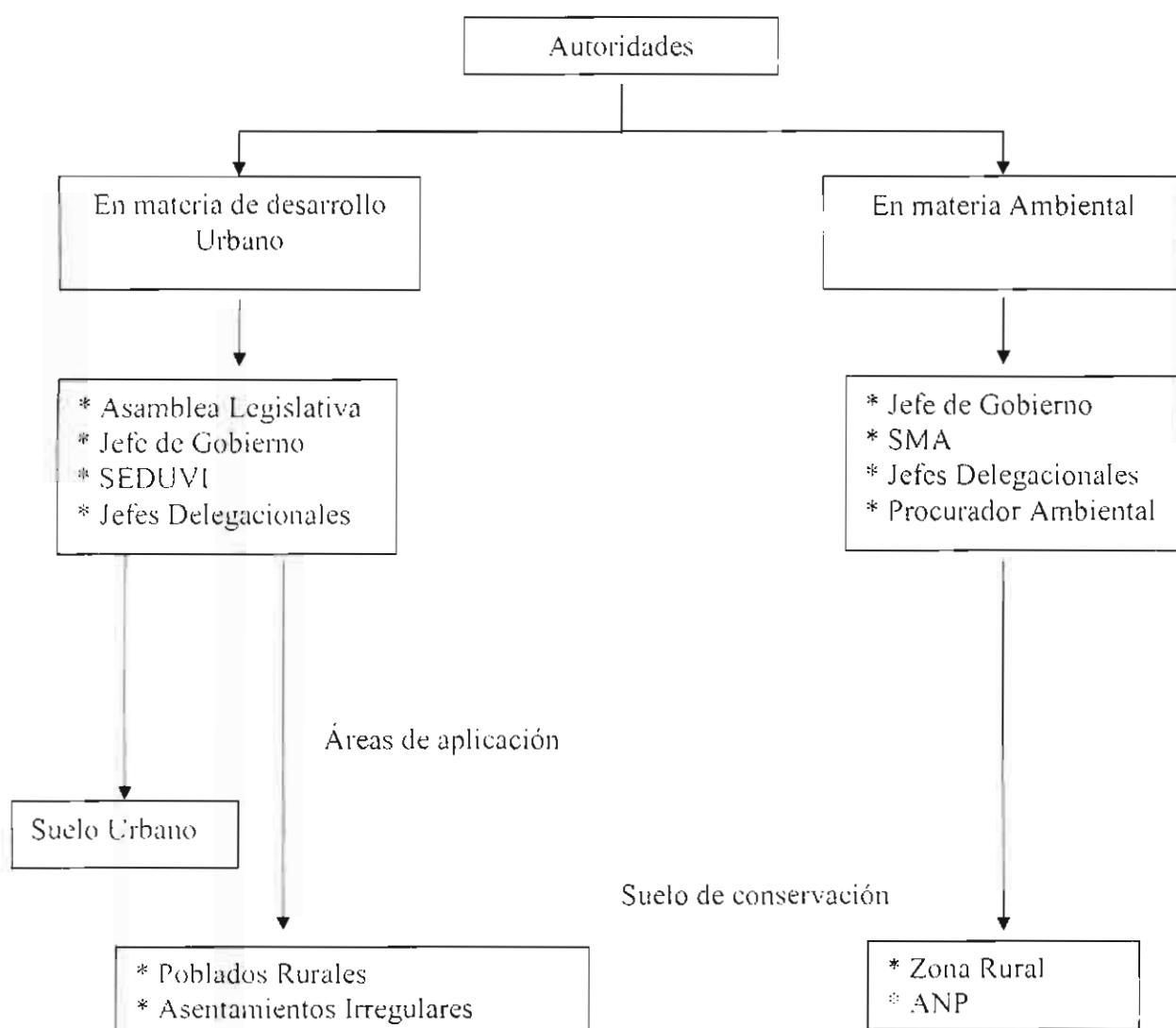
<sup>104</sup> **Tipo Bajo:** Esta categoría corresponde a las viviendas que se edifican a través de la autoconstrucción, es decir, que son las mismas familias quienes construyen su vivienda, sin tener un diseño bien definido. Los materiales que emplean son: madera, tabique, lamina, cartón, y plásticos para utilizarlos como ventanas.

**Tipo Medio:** En este tipo de vivienda se consideran las construcciones ya con una cimentación sólida, con base en un diseño más definido. Los Materiales que se emplean para la construcción son: la cimentación esta hecha de piedra de braza, con una cadena de desplante de concreto armado, muro de tabique, traba y loza de concreto, ventanas de aluminio, etc.

**Tipo Alto:** A este tipo de vivienda, le corresponde las construcciones que ya están terminadas, más consolidadas, y que cuentan con acabados de construcción bien definidos. Los Materiales que se emplean para la construcción son: la cimentación esta hecha de piedra de braza, con una cadena de desplante de concreto armado, muro de tabique, traba y loza de concreto, ventanas de aluminio, etc. En general los materiales son los mismos que de la de tipo medio, a diferencia que este tipo de vivienda cuenta con acabados de construcción más definidos.



## Autoridades de la gestión urbana-ambiental



Fuente: Schteingart Martha, Salazar Clara Eugenia "Expansión Urbana, Sociedad y Ambiente". *Cap. I "El Marco Jurídico Institucional de la cuestión urbano-ambiental"*. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. El colegio de México 2005

## 4.2 Comisión de Regulación Especial.

Con la coordinación interinstitucional entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) y la Delegación Xochimilco, se logró crear la Comisión de Regulación Especial para tratar la problemática de los asentamientos irregulares en la Delegación Xochimilco.

A través de la Comisión de Regulación Especial, instalada formalmente el 13 de septiembre de 2005, se determinó asignar a los asentamientos el uso habitacional rural de baja densidad.<sup>145</sup> El objetivo fue realizar y dictaminar 67 estudios de impacto urbano ambiental y 83 estudios específicos dirigidos a la zonificación de cambio de uso de suelo en igual número de asentamientos humanos. Sus líneas de acción son las siguientes:

1. Definición de compromisos con la población beneficiada, con el fin de evitar nuevas construcciones dentro y fuera del perímetro de su asentamiento, así como el establecimiento de barreras físicas, cercados de contención y límite físico para el no crecimiento del asentamiento.
2. Proponer al GDF, los pagos de derechos por: a) La certificación de uso del suelo; b) Los proyectos de urbanización y del Módulo de Servicios Alternativos; c) La regularización de la tenencia y su incorporación catastral; d) restauración ambiental.
3. Proponer, gestionar y coordinar los subsidios para diferentes acciones de vivienda.
4. Definir el costo de la restauración y rescate del suelo de conservación que resulte conveniente para amortiguar o mitigar el impacto urbano y ambiental, considerando el costo de la regularización del asentamiento de que se trate.
5. Gestionar la incorporación catastral de lotes y predios regularizados y proponer la reubicación de asentamientos en riesgo.
6. Establecer una reserva legal de suelo dentro de los perímetros de asentamientos.
7. Definir y convenir con las comunidades alternativas para la reubicación de asentamientos en riesgo.

---

<sup>145</sup> Publicación "Tu Voz", Órgano de Difusión de la Delegación Xochimilco. Num. 22, Año II, Septiembre 2005.

8. Promover la gestión de las reubicaciones que sean necesarias, coordinando en tiempo y espacio las acciones jurídicas y administrativas necesarias para tal efecto.
9. Otras que le sean delegadas en beneficio de las comunidades consolidadas o reubicadas.

En relación a la operacionalización de la Comisión de Regulación Especial, el Ecólogo José Ávila Flores, comentó:

(...) se determinaron tres instrumentos fundamentales para el tratamiento de los asentamientos irregulares: los estudios de regulación especial y los de estudios específicos. El objetivo principal de estos dos estudios, es determinar el impacto de un asentamiento en la zona, cuales han sido los recursos naturales más afectados, y en función de esto cuanto deben pagar los habitantes de los asentamientos para poder resarcir el daño ambiental. De esta manera los recursos serán empleados para restaurar los recursos naturales en la zona, y no como se pensaba antes que el dinero se utilizara para la introducción de servicios al asentamiento.<sup>106</sup>

La Comisión de Regulación Especial está presidida por la Delegación Xochimilco que funge como presidenta; la vocal uno está representada por la SEDUVI; y la vocal dos es la SMA. A partir de ésta comisión se crea una subcomisión que es la parte operativa de los programas de ordenamiento territorial, donde la conforman de igual manera: la SEDUVI a través del área de ordenamiento territorial; la Delegación Xochimilco por medio de la Dirección de Obras y Desarrollo Urbano; y la Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio por parte de la SMA.

En relación a la frecuencia con que se reúnen en dicha Comisión, el Arquitecto Salvador Báez, comentó:

Como ya se tiene la comisión de regulación especial funcionando, tratamos por lo menos reunimos cada quince días, sin embargo, esto a veces no es posible, debido a que hay muchos estudios por hacer, la Delegación los está elaborando para que las tres instancias (SEDUVI, CORENA y Delegación) en conjunto revisemos dichos estudios para hacer comentarios, opinemos sobre los asentamientos que ya pueden ser regularizados.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Entrevista realizada al Ecólogo José Ávila Flores, Jefe Legal Departamental de Programas de Ordenamiento Ecológico en la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA) y adscrito a la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas de la Secretaría del Medio Ambiente, el día 9 de Junio de 2008.

<sup>107</sup> Entrevista realizada al Arquitecto Salvador Báez, Director de Impactos Urbanos y Licencias en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), el día 15 de Mayo de 2008.

En lo que corresponde a las líneas estratégicas ambientales, el Programa Delegacional establece políticas territoriales para enfrentar los desafíos de la urbanización anárquica con el fin de contribuir al reordenamiento sustentable del Suelo de conservación, estas consisten en:

- Revertir el crecimiento desordenado de la ciudad
- Evitar el crecimiento urbano hacia el suelo de conservación
- Ordenar el crecimiento natural de los poblados rurales
- Propiciar la utilización adecuada del territorio en compatibilidad con la situación natural
- Evitar la conurbación de los poblados
- Promover la participación activa y organizada de las comunidades rurales en la definición y orientación de su desarrollo.
- Promover programas y acciones enfocadas a la restauración y conservación ambiental, así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Información obtenida del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005

### 4.3 Formas de Acción Pública.

Con la creación de la Comisión de Regulación Especial, dirigida al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco, la coordinación interinstitucional entre las tres instancias gubernamentales, SEDUVI, CORENA y la Delegación han determinado tres Formas de Acción Pública:

#### 4.3.1 Regulación Especial

Esta política se implementará a través de la definición de tres zonificaciones normativas para los asentamientos irregulares ubicados en Suelo de conservación, los cuales son:

- Habitacional Rural (HR, HRC, HRB) <sup>109</sup>, con normas particulares referentes a lineamientos de compatibilidad con el entorno natural, así como de control del crecimiento urbano y que requiere la realización del estudio de impacto urbano y ambiental.

Esta categoría se caracteriza por tener un uso de suelo directo, es decir, se les determina una zonificación habitacional por su grado de consolidación alto, esto porque la vivienda tiene uno o dos niveles, y ya cuentan con pavimentación y servicios básicos, etc. Sin embargo, los asentamientos son sometidos a un estudio de impacto urbano y ambiental<sup>110</sup> para ser valorados en función de daños y pérdidas ambientales, y de acuerdo a los resultados que arroje el estudio, los habitantes deberán llevar a acabo medidas de mitigación al interior del asentamiento, esto quiere decir, que no realicen más construcciones y que conserven áreas verdes, a cambio de que se les otorgue el uso de suelo. También tendrán que cubrir el pago compensatorio por pérdidas ambientales, esto será de acuerdo a los metros que tengan construidos.

---

<sup>109</sup> **Habitacional Rural (HR).** Se propone para zonas intermedias entre los poblados rurales y el suelo de conservación, zonas en donde se ha presentado el crecimiento de la mancha urbana y que presentan incluso densidades mayores al área central, sus usos complementarios son el comercio y los servicios de tipo básico, hasta 40 metros cuadrados.

**Habitacional Rural con Comercio y Servicios (HRC).** Esta zonificación favorece a la vivienda, mezclada con comercio y servicios y se propone para las zonas centrales de los poblados en donde se concentran las actividades comerciales y de servicios.

**Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB).** Esta zonificación se aplica a las zonas de crecimiento de los poblados rurales originales. Permite la consolidación de la vivienda rural de baja densidad.

<sup>110</sup> Este estudio consiste básicamente en evaluar la cantidad de agua que se dejó de infiltrar en la recarga natural del acuífero, entre otros daños ambientales

#### 4.3.2 Sujeto a Estudio Específico

Este instrumento se propone para los asentamientos humanos irregulares con zonificación HRB-PRA y PRA-HRB<sup>111</sup> que reúnan las siguientes características:

- El presentar algún nivel de riesgo o vulnerabilidad física, geográfica, urbana o ambiental.
- Su consolidación requiere del reordenamiento urbano integral y regulación específica, por los niveles de dispersión que presenta.
- El emplazamiento represente un gran impacto ambiental en términos de alteraciones a la biodiversidad, cambio de uso del suelo forestal y afectación a las zonas de recarga de acuíferos.
- Los impactos urbanos que esté generando o pueda generar al considerarse como inductor de nuevas ocupaciones irregulares o de invasión de áreas de valor ambiental y barrancas.

Los asentamientos que corresponden a esta normatividad, son sometidos de igual manera a un estudio de impacto urbano y ambiental, donde se evalúa la posibilidad de regularizar total o parcialmente el asentamiento, o bien dictaminar la improcedencia del cambio de uso de suelo. La evaluación y dictaminación definitiva estará a cargo de una Comisión Dictaminadora, integrada y dirigida por la Secretaría del Medio Ambiente y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda quienes podrán convocar a otras dependencias con atribuciones en materia de obras, vialidad, transporte y protección civil. De acuerdo a los resultados que arroje el estudio, los habitantes deberán pagar por daños ambientales, este pago será en función de los metros que tengan construidos. De igual manera se les condiciona para que no realicen construcciones al interior del asentamiento y conserven.

---

<sup>111</sup> **Habitacional Rural de Baja Densidad con Producción Rural y Agroindustrial (HRB+PRA).** Zonas rurales en las que predomina el uso habitacional y en su entorno se desarrollan actividades rurales, las que deberán ser conservadas e impulsadas, con objeto de evitar ser invadidas por el uso habitacional. Esta zonificación quedará condicionada a la realización de un estudio específico y posteriormente al estudio de impacto urbano y ambiental que determine las acciones de mitigación, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente.

**Producción Rural y Agroindustrial con Habitacional Rural de muy Baja Densidad (PRA+HRB).** Zonas rurales en donde su actividad predominante se ve impactada por el uso habitacional. Esta zonificación quedará condicionada a la realización de un estudio específico y posteriormente al estudio de impacto urbano y ambiental que determine las acciones de mitigación, de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente.

### 4.3.3 Diagnóstico

En esta categoría se consideran a aquellos asentamientos con un grado de consolidación bajo, debido a que no tiene mucho tiempo el asentamiento, es decir, que la edificación del asentamiento es precaria en términos de materiales, ya que se llegan a construir con lámina o madera, y estos a su vez no cuentan con los servicios básicos. También en ésta categoría, se contempla a los asentamientos que se encuentran muy dispersos. Por estas características este tipo de asentamiento no entra en las dos categorías anteriores, por lo tanto se procede a desalojar o reubicar dichos asentamientos.<sup>112</sup>

A continuación muestro el Cuadro 8 con el número de asentamientos que se encuentran bajo las tres formas de acción pública:

---

<sup>112</sup> Información obtenida a través de las entrevistas realizadas a: el Ecólogo José Ávila Flores, Jefe Legal Departamental de Programas de Ordenamiento Ecológico en la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA); la Diseñadora de Asentamientos Humanos Mariana Pérez, Subdirectora de Desarrollo Urbano en la Delegación Xochimilco; el Arquitecto Salvador Báez, Director de Impactos Urbanos y Licencias en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); y la Diseñadora de Asentamientos Humanos Araceli Hernández Garduño, Jefa Departamental de Medidas de Dictaminación de Impactos y Medias de Compensación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).

Cuadro 8. Número de Asentamientos con respecto a las Formas de Acción Pública

		Formas de Acción Pública			
	Pueblo	Regulación Especial	Estudio Específico	Diagnóstico	Número Total de Asentamientos
	Cabecera Delegacional	2	3	26	31
	San Andrés Ahuayucan	7	7	12	26
	San Bartolomé Xicomulco			1	1
	San Francisco Tlalnepantla	4	1	7	12
	San Gregorio Atlapulco	5	4	8	17
	San Lorenzo Atemoaya	2		3	5
	San Lucas Xochimanca	1	4		5
	San Luis Tlaxialtamalco	2	5	2	9
	San Mateo Xalpa	6	19	14	39
	San Salvador Cuahutenco			8	8
	Santa Cecilia Tepetlapa	6	11	13	30
	Santa Cruz Xochitepec		4	1	5
	Santa Cruz Acalpixea	4	5	10	19
	Santa María Nativitas	2	8	14	24
	Santiago Tepalcatlalpan	20	8	21	49
	Santiago Tulychualco	6	2	2	10
<b>Total</b>		<b>67</b>	<b>81</b>	<b>142</b>	<b>290</b>

Fuente: Base de Datos del Número de Asentamientos en la Delegación Xochimilco, 2005.



Como se puede observar el mayor número de asentamientos se encuentran bajo la nonmatividad de diagnóstico, lo que representa una dinámica de crecimiento de los asentamientos en proceso, es decir, que se consideran más a los asentamientos con un grado de consolidación bajo que a aquellos asentamientos que se encuentran más consolidados.

De acuerdo a la información obtenida de las entrevistas realizadas a los diferentes funcionarios encargados de la micro-implementación en la Delegación Xochimilco, puedo concluir este capítulo diciendo que si se ha trabajado en conjunto para tratar el problema de los asentamientos en dicha demarcación, sin embargo, dicho problema sigue creciendo sin ningún control. Aunque se definieron formas de acción pública en el Programa Delegacional de 2005, hasta la fecha no se ha regularizado ningún asentamiento. Al respecto el Ecólogo José Ávila, comenta:

En este sentido a ningún asentamiento se le ha dado el cambio de uso de suelo todavía, después de tres años debido a problemas como: el fideicomiso de Xochimilco, que es él que iba a reunir todo el dinero por pérdidas de servicios ambientales; problemas políticos algunas personas no quieren pagar, otras ya pagaron. Sin embargo, como tenemos que cumplir con el 51% del pago para que un asentamiento pueda ser sujeto a cambio de uso de suelo, esto aún no se ha logrado, debido a que existe mucha desconfianza por parte de la gente, cree que va a desaparecer su dinero, etc. Entonces no se ha juntado el dinero correspondiente y por lo tanto no se puede proceder al cambio de uso de suelo.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Entrevista realizada al Ecólogo José Ávila Flores, Jefe Legal Departamental de Programas de Ordenamiento Ecológico en la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA) y adscrito a la Dirección General de Planeación y Coordinación de Políticas de la Secretaría del Medio Ambiente, el día 9 de Junio de 2008.

## Capítulo V – Estudios de Caso

En este último capítulo pretendo abordar dos estudios de caso. El primero se trata del asentamiento Tecacalanco ubicado en el pueblo de Santa Cruz Acalpixca, el cual está sujeto a la normatividad de regulación especial, por tener una zonificación de tipo HR, HRC y HRB <sup>114</sup>. El segundo caso es el de Tlaltepétla, este se encuentra en el pueblo de San Mateo Xalpa, y le corresponde la normatividad de estudio específico, por tener una zonificación de tipo HRB-PRA y PRA-HRB <sup>115</sup>. Estos dos estudios de caso se encuentran ubicados en la zona de montaña, es decir, en suelo de conservación.

El suelo de conservación de la Delegación Xochimilco, tiene un papel relevante en la captación pluvial del Valle de México ya que comprende importantes zonas de recarga del manto acuífero. Cuenta además con cuerpos de agua en forma de canales, ríos, lagunas y chinampas, que son muy importantes para preservar el equilibrio ecológico y la biodiversidad de la región, además de su contribución en la regulación climática del Valle de México. Sin embargo, en los últimos veinte años, este territorio de la Delegación se ha visto sometido a fuertes presiones de tipo especulativo que han degradado la calidad del suelo, el agua y el paisaje, traduciéndose en pérdidas de áreas destinadas a actividades propias del suelo de conservación.

La conformación de asentamientos irregulares en el suelo de conservación ha traído como consecuencia, no sólo la pérdida en la capacidad de recarga de los mantos acuíferos, sino también la demanda de una mayor cantidad de agua potable, que paradójicamente es un recurso escaso en la Delegación Xochimilco, a pesar de tener una zona de recarga del acuífero.

---

<sup>114</sup> **IIR** – Habitacional Rural - Son los Poblados Rurales en Suelo de conservación.

**HRC** – Habitacional Rural con Comercio y Servicios – Poblados en donde se concentran las actividades comerciales y de servicios.

**HRB** – Habitacional Rural de Baja Densidad - Permite la consolidación de la vivienda rural de baja densidad

<sup>115</sup> **HRB-PRA** - Habitacional Rural de Baja Densidad con Producción Rural y Agroindustrial

**PRA-HRB** - Producción Rural y Agroindustrial con Habitacional Rural de muy Baja Densidad

Por otra parte, la existencia de asentamientos humanos en el suelo de conservación, trae consigo que en estas zonas se realicen otro tipo de actividades (productivas y recreativas), y ya no las tradicionales, como la agricultura. En este sentido la imagen de la montaña ha cambiado, cuando antes era solo rural, y ahora es una mezcla entre lo urbano con lo rural.

A pesar de que se han diseñado instrumentos de planeación territorial, los logros del ordenamiento ecológico y urbano han sido parciales, debido a que se ha tratado de dar soluciones al problema de los asentamientos y nunca planeando alternativas para anticipar dicho problema. De esta manera las acciones dirigidas a la atención de los asentamientos, responden más a casos particulares que a una política integral.

Bajo esta perspectiva resulta pertinente presentar estos dos estudios de caso, ya que por una parte, se mostrará los elementos que la acción pública toma en cuenta para darle atención a los asentamientos, como son: el número de habitantes del asentamiento; el tipo de vivienda que predomina; las condiciones sociales del lugar; el impacto ambiental en el suelo de conservación; y el nivel de dispersión de las viviendas. Estos elementos conllevan a delimitar el área de estudio, es decir, la poligonal como marco de acción de la micro-implementación.<sup>116</sup> Así mismo se analizarán las formas de acción pública que se han implementado para darle atención al problema de los asentamientos, en cada estudio de caso.

### **5.1 Tecacalanco, Santa Cruz Acalpixca.**

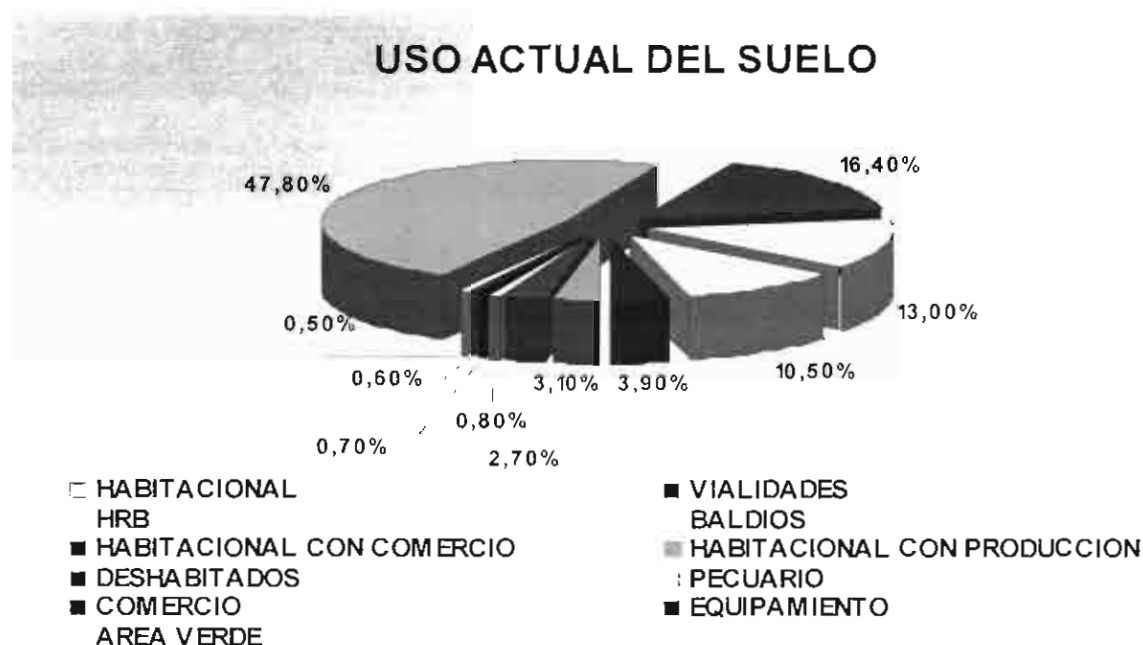
El asentamiento Tecacalanco es una extensión del barrio del mismo nombre y cuenta con la zonificación de tipo Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB). Se encuentra localizado al sur-oriental del pueblo de Santa Cruz Acalpixca, Delegación Xochimilco, colindando en su lado norte con el Centro Comunitario Nahualapa con uso de suelo Habitacional con Comercio (HRC); al sur con tierras de cultivo y el nuevo cementerio del poblado con uso de suelo de Preservación Ecológica; al oriente con terrenos de cultivo con uso de suelo de Preservación Ecológica y finalmente, al poniente con la Zona Arqueológica y Centro Ceremonial Cuauhilama.

---

<sup>116</sup> Bajo este contexto, por micro-implementación se va a entender la puesta en práctica de las formas de acción pública dirigidas al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares, específicamente en la Delegación Xochimilco. Dichas acciones derivan de los programas de ordenamiento territorial que define el marco normativo de tipo urbano ambiental del D.F., es decir, la macro-implementación.

El total de la superficie de Tecacalanco comprende 12.69 hectáreas, destacando el 47% ocupada por lotes de diversas dimensiones con uso exclusivamente habitacional con viviendas de distinto tipo; otro 4% tiene integrado comercio a la vivienda y el 3% integrado actividad pecuaria a pequeña escala; un 13% esta como HRB; un 0.7% son predios comerciales y un 1.0% con actividad pecuaria: las vialidades ocupan el 17% siendo de secciones y materiales diversos; 2.7% son predios con construcciones pero que se encuentran deshabitados; 10.5% del área de la poligonal esta con predios baldíos donde no se practica ninguna actividad de índole agropecuaria; tan sólo el 0.5% se destina para usos de servicio a la comunidad: un terreno para la construcción de un tanque para agua; y finalmente, 0.6% dedicado a terrenos como área verde, que en realidad son "sohrantes" de lotificaciones o de la accidentada configuración de la zona.<sup>117</sup>

Gráfico 6. Distribución de Usos de Suelo



Fuente: Aplicación de un censo socioeconómico y un censo urbano-arquitectónico, levantado durante Diciembre de 2005 y Enero de 2006 por los propios consultores con apoyo del comite de vigilancia del asentamiento.

<sup>117</sup> Información obtenida del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco. 2005

## 5.1.1 Contexto General

### 5.1.1.1 Población

El asentamiento de Tecacalanco tiene una antigüedad de 30 años. A partir de los años ochenta se originaron los primeros desdoblamientos de los originarios de Santa Cruz Acalpixca, donde algunos cedieron lotes a familiares, y otros se inclinaron por vender sus tierras tanto a originarios de la misma Delegación, como a personas que provenían de otros lugares.

Cuadro 9. Promedio de Habitantes por Familia

Promedio de Habitantes por Familia	Total
Habitantes	1,481
Familias	415
Promedio	3,6

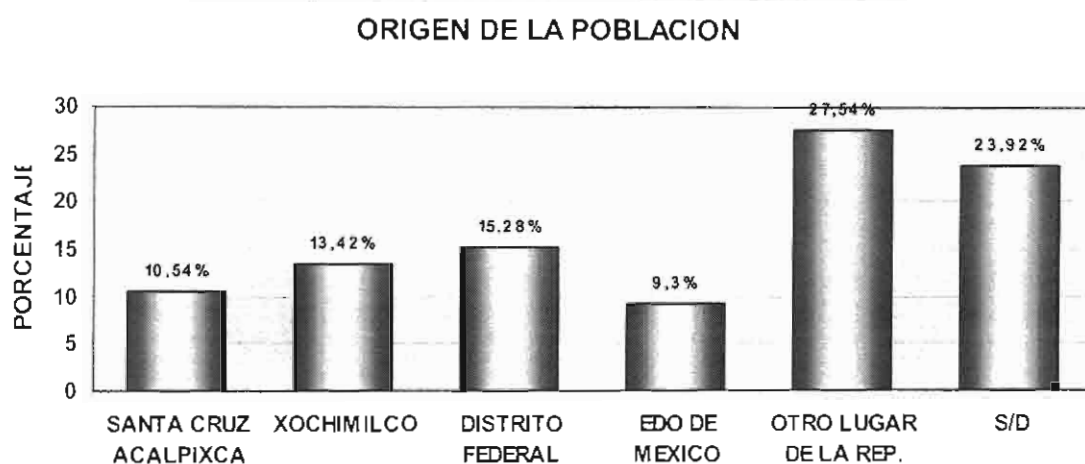
Fuente: Información obtenida del trabajo de consulta que hizo el comité técnico de la Delegación Xochimilco 2006.

Las 415 familias que habitan en el asentamiento tienen diversos orígenes en cuanto a su lugar de nacimiento y de última residencia, con un promedio familiar de 3,6 miembros por familia, los 1.485 habitantes ocupan 290 lotes. El lugar de procedencia de la población de Tecacalanco tiene su residencia inmediata anterior en 3 zonas: el 24% procede de la misma Delegación, el 15% de otras Delegaciones del Distrito Federal y el 37% del interior de la República.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Información obtenida del trabajo de consulta que hizo el comité técnico de la Delegación Xochimilco 2006.

Grafico 7. Lugar de procedencia de la población



Fuente. Información obtenida del trabajo de consulta que hizo el comité técnico de la Delegación Xochimilco 2006.

#### 5.1.1.2 Vivienda

El asentamiento de Tecacalanco presenta en su totalidad 371 lotes de diversas características tipológicas en la distribución de la lotificación y de construcción de viviendas, regidas fundamentalmente por las condiciones topográficas de la zona, donde se distingue la parte baja y parte alta de la montaña.

En la parte baja de la montaña, el asentamiento se caracteriza por tener viviendas con un grado de consolidación medio-alto, es decir, son construcciones con una cimentación sólida con base en un diseño más definido y llegan a tener de uno a dos niveles de construcción. En cuanto a los servicios básicos cuentan con red de agua potable, luz y drenaje. Como esta zona ya se encuentra más urbanizada, las vialidades de acceso y la pavimentación están bien conformadas.



Fotografía 1. Vivienda de tipo medio con un nivel.



Fotografía 2. Vivienda de tipo medio con dos niveles sin terminar



Fotografía 3. Vivienda de tipo alto con dos niveles terminada

En lo que respecta a la parte alta de la montaña, el grado de consolidación de los asentamientos que predomina es de tipo bajo, ya que las viviendas son construidas por los mismos habitantes sin un diseño bien definido y donde emplean materiales provisionales, como son: lamina de cartón, madera, plásticos para utilizarlos como ventanas, tabique entre otros. El tiempo que les lleva construir su vivienda varía de un mes a cuatro años. Este tipo de asentamiento se caracteriza por ser precario al no contar con la accesibilidad de los servicios básicos, como son agua luz y drenaje.

Los habitantes del lugar se abastecen de agua a través de un hidrante que se encuentra en un lugar estratégico para que todos los vecinos tengan acceso a él, teniendo que acarrear en burro 4 garrafones de 20 litros por viaje si es que poseen en propiedad un animal. La luz la obtienen de manera clandestina, conectándose de manera ilegal a la red pública de energía eléctrica, por lo tanto tampoco cuentan con alumbrado público. Con respecto al drenaje, no cuentan con este servicio, por lo que los habitantes del lugar construyen hoyos negros donde desaguan el agua cruda sin ningún tratamiento previo, y lo cual trae consigo contaminación del aire, del suelo y del manto acuífero.



En cuanto a la vialidad de acceso en ésta zona, y debido a las características topográficas, se les pidió a los habitantes que se pavimentara el lugar con “Huellas Ecológicas” para permitir la infiltración pluvial. Estas huellas se cimientan con concreto rayado para evitar derrapes y con entrecalle de piedra sin juntar.



Fotografía 4. Huellas ecológicas en calle Xixtlanco y 3 de Mayo, acceso a la parte alta de la montaña

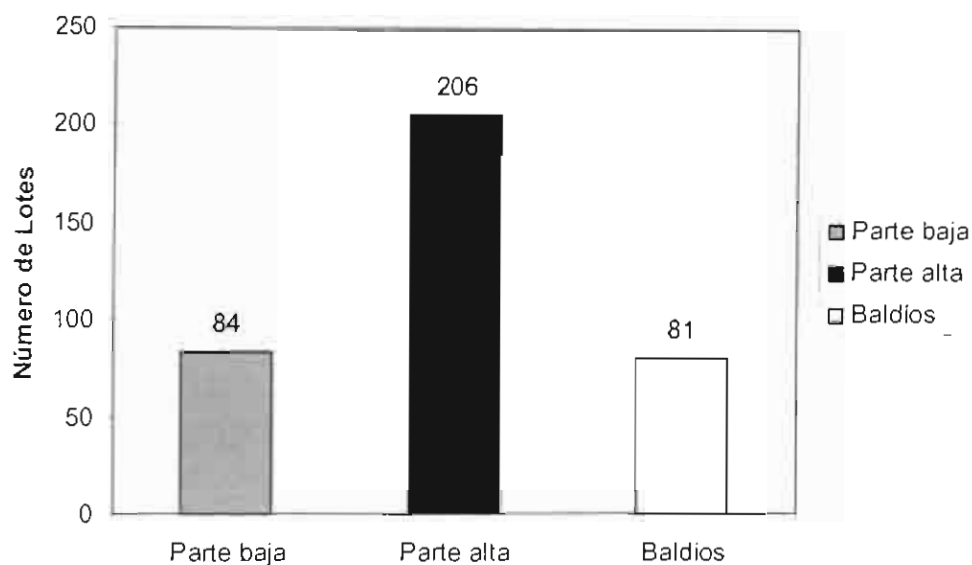


Fotografía 4. Vivienda de tipo bajo de un nivel y con materiales provisionales



Fotografía 5. Vivienda de tipo bajo de un nivel y con materiales provisionales

Grafico 8. Número de lotes que se encuentran en el asentamiento de Tecacalanco



Fuente: Información obtenida del trabajo de consulta que hizo el comité técnico de la Delegación Xochimilco 2006.

Cuadro 10. Número de lotes en la Zona de Montaña

Zona de la Montaña	Número de Lotes
Parte baja	84
Parte alta	206
Baldíos	81
Total:	371

Como se puede observar, la parte alta de la montaña es la que presenta mayor número de lotes ocupados por asentamientos, lo que representa mayor dificultad para su tratamiento y por ende daños ambientales al suelo de conservación.

En esta parte de la montaña se identifica el límite de la poligonal del marco de acción de la micro-implementación, donde se pueden observar asentamientos dispersos que no son considerados para el cambio de uso de suelo, y que por lo tanto son evaluados por la Delegación Xochimilco para su reubicación.

### 5.1.1.3 Importancia Ambiental

En cuanto a la importancia ambiental, Tecacalanco, al igual que los demás asentamientos de la microregión del pueblo de Santa Cruz Acalpixca, representan históricamente un ecosistema integrado por el lago, los canales, la chinampa, la ciénega y la montaña, que en su conjunto permiten condiciones bioclimáticas únicas para la vida silvestre.

En la zona no existen cuerpos de agua superficiales, tan sólo se presentan escurrimientos intermitentes en épocas de lluvia que son infiltradas al subsuelo en las áreas naturales y en las calles que se convierten en escurrimientos considerables que siguen su cauce hasta llegar a la parte baja del pueblo.

Por su parte, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (PGOEDF), estableció para la zona de Tecacalanco el uso de suelo Agroecológico, donde reconoce el predominio de actividades agropecuarias tradicionales: cultivos de temporal (maíz, frijol, nopal, calabaza, cempasúchil, nochebuena, etc.). Sin embargo, estas actividades han disminuido debido a la presencia de asentamientos, por lo que la imagen de la montaña ha cambiado de áreas verdes a una combinación entre lo rural con lo urbano.<sup>119</sup>

### 5.1.2 Diagnóstico del Área de Estudio

En todo el polígono se tiene un total de 126,956.18 m<sup>2</sup> de terreno, de los cuales 32,243m<sup>2</sup> son superficie construida para vivienda, con 23,715.20 m<sup>2</sup> de superficie de sellamiento que representa la superficie de desplante de vivienda.

De acuerdo con el estudio que se llevó a cabo en el 2006 por parte de la Delegación, se determinó que el daño ocasionado al ecosistema en Tecacalanco será difícil de revertir, ya que es evidente que la zona de la montaña, tanto en la parte baja como en la alta, se ha visto afectada por la superficie de desplante de las construcciones existentes, así como los pavimentos impenmeables en áreas libres al interior del lote y en las calles del asentamiento, lo que no permite la adecuada infiltración del agua pluvial.

---

<sup>119</sup> Información obtenida del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005.

Asimismo, la necesidad de mayor transporte público o personal hace que haya un requerimiento de pavimentación para el tránsito "eficiente" de los vehículos, trayendo como consecuencia la disminución del área de filtración a los mantos acuíferos.<sup>120</sup>

Por otra parte, las condiciones geológicas y orográficas del asentamiento dificultan la introducción de drenaje sanitario convencional, sobre todo en la parte alta de la montaña, lo que ha propiciado la contaminación del suelo y el agua, por el uso de fosas sépticas u hoyos negros. No tener un drenaje eficiente en tiempos de lluvia, la pendiente natural del área y la impermeabilización por construcción y/o pavimentación provoca encharcamientos en las partes bajas de la montaña, trayendo consigo el desperdicio de agua pluvial que podría infiltrarse directamente a los mantos acuíferos a través de pozos de absorción en el ámbito urbano.

Dentro de la poligonal sólo se ubicaron dos predios dedicados al cultivo del maíz como forma de mantener ocupado el predio. Fuera de la poligonal se observan pocas parcelas dedicadas a actividades agrícolas, notándose áreas erosionadas donde se está fragmentando la cobertura natural por la presión del crecimiento de núcleos de asentamientos.

---

<sup>120</sup> Información obtenida a través de la entrevista realizada al Planificador Territorial Oscar Olvera, Supervisor de Proyectos en la Delegación Xochimilco.

Mapa 2. Localización del Área de Estudio



Fuente: Programa Delegacional 2005.

En el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco (PDDUX) 2005, fueron normados como HRB/2/60/R (1,000) la totalidad de los 371 lotes que comprende la poligonal de actuación de Tecacalanco para 12.69 hectáreas. Por necesidades del estudio, el área se amplió en superficie y en número de lotes, abarcando ésta poligonal de estudio a 13.42 hectáreas para un total de 421 lotes analizados. Se identificaron pequeños núcleos dispersos hacia el sur oriente de la parte alta de la montaña y que por consecuencia se encuentran fuera de la poligonal de aplicación. Sin embargo, se les considera para que entren al estudio de impacto urbano ambiental.<sup>121</sup>

Imagen 1. Polígono de Estudio



Fuente: Delegación Xochimilco 2006.

En esta foto aérea, se muestra el polígono de estudio del asentamiento de Tecacalanco, donde la línea azul nos muestra el área determinada para implementar la normatividad de regulación especial. La línea roja muestra los asentamientos que se encuentran más dispersos, y que por ende quedan fuera de la poligonal de estudio.

<sup>121</sup> Información obtenida del trabajo de consulta que hizo el comité técnico de la Delegación Xochimilco 2006

### **5.1.3 Sujeto a Regulación Especial: El caso de Tecacalanco, Santa Cruz Acalpixca.**

Esta forma de acción pública corresponde a los asentamientos que cuentan con un grado de consolidación alto, es decir, aquellos que ya tienen una antigüedad considerable de aproximadamente 30 años para ser tratados y evaluados, con el fin de darles uso de suelo. Y este es el caso de Tecacalanco.

Bajo esta forma de acción de la micro-implementación, aplican los asentamientos que aparecen delimitados en el plano de Zonificación y Normas de Ordenación que marca el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco (PDDUX) 2005, cuya propuesta asignada son las zonificaciones HR, HRC y HRB<sup>122</sup>, y que por lo tanto quedan sujetos a la elaboración del estudio de impacto urbano y ambiental.

Este estudio consiste en la valoración de los impactos negativos que ha traído consigo la presencia de asentamientos irregulares en el polígono de acción. En primer lugar se considera el grado de consolidación de la vivienda, si es baja, media o alta, de acuerdo a los materiales con los que se encuentra construida; se evalúa el grado de densificación a través del número de habitantes y familias que se encuentran habitando en el lugar, así como los metros que tienen construidos en el lote que están ocupando, para valorar los daños ambientales; y por último, se toma en cuenta la accesibilidad de los servicios básicos.

Bajo esta normatividad los habitantes del asentamiento, quedan sujetos a los resultados que arroje el estudio de impacto, para llegar a la negociación con los representantes de la Delegación, tanto de forma comunal como individual por vivienda, de llevar a cabo acciones y obras que contribuyan, por un lado, a la obtención del uso de suelo, y por otro, al crecimiento del lugar.

---

<sup>122</sup> HR-Habitacional Rural; HRB-Habitacional Rural de Baja Densidad; y HRC-Habitacional Rural con Comercio y Servicios.



Para ello la Delegación propuso que se conformara un comité de vigilancia con los mismos habitantes del asentamiento, con el fin de vigilar el cero crecimiento del lugar, esto significa que si llegasen a identificar nuevas construcciones, tienen que reportar a los representantes de la Delegación dichas invasiones.

Por su parte, a la Delegación le corresponde monitorear el lugar para dar cuenta de que las acciones se estén llevando como se acordaron con los habitantes del asentamiento, y no se registren más invasiones, para que de esta manera se les otorgue el uso de suelo a las viviendas que se consideraron en el polígono de estudio.

En lo que al comité de vigilancia respecta, los habitantes del lugar no están organizados de esta manera, ya que comentan que en años anteriores sí se conformó este comité pero que dejó de funcionar por diferencias entre los mismos representantes de las organizaciones que representaban a la comunidad de Tecacalanco. Basta recordar que este asentamiento se divide territorialmente, en la parte baja y alta de la montaña, entonces en cada zona se contaba con una organización que en conjunto conformaban el comité de vigilancia.

En la actualidad, tanto en la parte baja como en la parte alta de la montaña, siguen con la organización pero ya cada representante se encarga de acudir a las reuniones con los representantes de la Delegación y llevar a cabo las negociaciones para regularizar sus viviendas.<sup>123</sup>

---

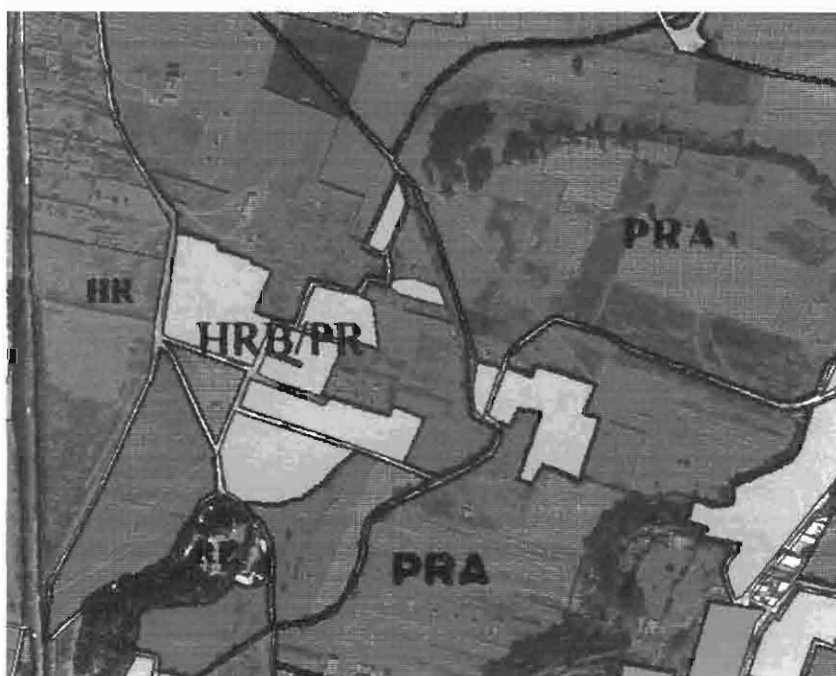
<sup>123</sup> Información obtenida a través de las encuestas realizadas a los habitantes de Tecacalanco.

## 5.2 Tlaltepétla, San Mateo Xalpa.

El asentamiento de Tlaltepétla se localiza al sur de la Delegación Xochimilco y al sur-oriental del Pueblo de San Mateo Xalpa. Este asentamiento se sitúa en suelo de conservación, por lo tanto cuenta con terrenos dedicados al cultivo agrícola de temporal; tiene una zonificación mixta de Habitacional Rural de Baja Densidad con Producción Rural Agroindustrial (HRB-PRA), y en sus alrededores se encuentra una pequeña parte con zonificación de Rescate Ecológico (RE), definido así por el Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005.

A sus alrededores se encuentran los asentamientos, “Tetlatilco Lomas de Tlaltepétla”, “El Olivo”, “Joya de Guadalupe” y “Lomas de Tlaltepétla”, los cuales, de igual manera que Tlaltepétla, están sujetos a estudio específico de impacto urbano ambiental.

Imagen 2. Zonificación del PDDUX 2005



Fuente: Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, Xochimilco 2005

SIMBOLOGÍA			
	PRODUCCIÓN RURAL AGROINDUSTRIAL		HABITACIONAL RURAL DE BAJA DENSIDAD /PRODUCCIÓN RURAL AGROINDUSTRIAL
	HABITACIONAL RURAL		RESCATE ECOLOGICO

De acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, la zonificación que corresponde a este asentamiento es Agroecológica, donde se desarrollan algunas actividades agropecuarias tradicionales. Sin embargo, en los últimos años éstas actividades han ido desapareciendo, debido a que ha cambiado la dinámica del lugar por la conformación de nuevos asentamientos.

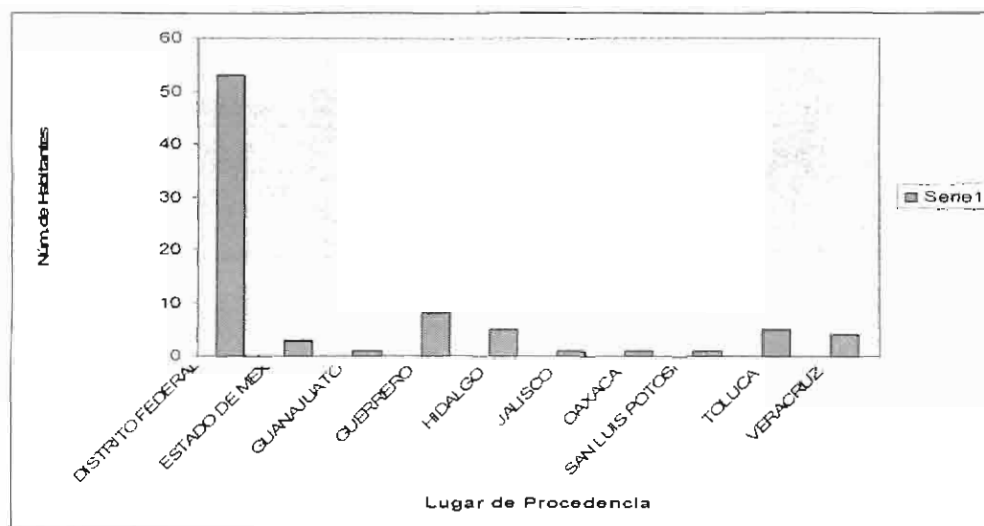
Bajo este esquema resulta interesante analizar como el valor de la tierra ya no se determina tanto por la tradición, sino por el valor del mercado urbano como consecuencia de las presiones sobre el territorio, debido a la necesidad de contar con un espacio donde habitar.

## 5.2.1 Contexto General

### 5.2.1.1 Población

El asentamiento de “Tlaltepetla, Tlaltepetla-Xaltongo”, tiene una antigüedad de 20 años aproximadamente. El proceso migratorio se ha dado de dos formas: intraurbano que es cuando los habitantes migran de las Delegaciones centrales y de la misma Delegación de Xochimilco hacia el lugar; interurbano se presenta cuando los migrantes vienen de otros Estados, como en el caso de Tlaltepetla, que la mayoría de los habitantes provienen de Guerrero, Toluca, Estado de México y Veracruz.<sup>124</sup>

Grafico 9. Lugar de procedencia de la población



Fuente: Información obtenida del trabajo de consulta que hizo el comité técnico de la Delegación Xochimilco 2006.

<sup>124</sup> Información obtenida a través de las encuestas realizadas a los habitantes de Tlaltepetla.

Cuadro 11. Procedencia de la Población

PROCEDENCIA	NUMERO DE HABITANTES	PORCENTAJE
DISTRITO FEDERAL	53	64.6
ESTADO DE MEX	3	3.7
GUANAJUATO	1	1.2
GUERRERO	8	9.8
HIDALGO	5	6.1
JALISCO	1	1.2
OAXACA	1	1.2
SAN LUIS POTOSÍ	1	1.2
TOLUCA	5	6.1
VERACRUZ	4	4.9
Total	82	100.0

Para el año 2002 se registro una población de 466 habitantes, 62 viviendas y 94 familias. En el 2006 se registraron 510 habitantes aproximadamente, 68 viviendas 104 familias, lo cual da como resultado una densidad de población de 34.1 habitantes por hectárea. El crecimiento de este asentamiento en su mayoría se da por migración viéndose en la necesidad de buscar nuevos lugares para habitar.

#### 5.2.1.2 Vivienda

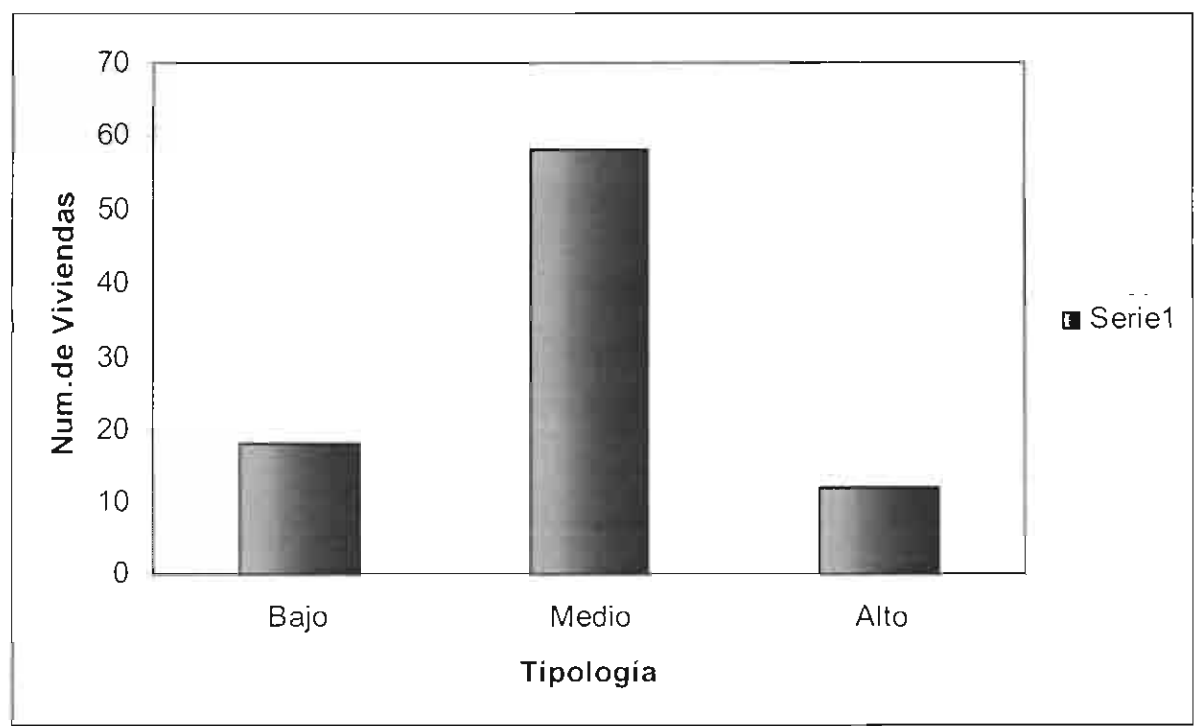
El tipo de vivienda que predomina en Tlaltepétla es de tipo medio, donde las construcciones en su mayoría son de uno a dos niveles con diseños más definidos y llegan a contar con uno, dos o más cuartos y un baño. En algunos casos, se pueden observar construcciones que están en proceso de continuar hasta con un tercer nivel.

En cambio a las orillas del asentamiento se encuentran viviendas de tipo bajo, edificadas con tabique y lamina de asbesto.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Información obtenida a través de las encuestas realizadas a los habitantes de Tlaltepétla.

En el 2006, a través del estudio que realizó el comité técnico de supervisión de proyectos de la Delegación Xochimilco, registró 88 viviendas, de las cuales 18 son de tipo bajo, es decir, no cuentan con una edificación bien definida solo con muros sin cimentación y láminas de asbesto; 58 viviendas corresponden al tipo medio, se consideraron todas aquellas construcciones de un nivel; y 12 de tipo medio-alto, son todas aquellas viviendas de dos niveles o en proceso de un nivel más.<sup>126</sup>

Gráfico 10. Tipología de la Vivienda



Fuente. Información obtenida del trabajo de consulta que hizo el comité técnico de la Delegación Xochimilco 2006.

<sup>126</sup> Información obtenida a través de la entrevista realizada al Planificador Territorial Oscar Olvera, Supervisor de Proyectos en la Delegación Xochimilco.



Fotografía 6. Vivienda de tipo medio de un nivel.



Fotografía 7. Vivienda de tipo medio con dos niveles



Fotografía 8. Viviendas de tipo medio con dos niveles

Con respecto a los servicios básicos, no cuentan con ellos de manera formal. El agua la obtienen a través de hidrantes que se encuentran en cada manzana del asentamiento. También se abastecen por medio de la red secundaria que se ubica en la carretera Xochimilco-San Pablo, proveniente del Pueblo de San Andrés Ahuayucan.

En cuanto al servicio de la luz, la obtienen de manera clandestina conectándose de manera ilegal a la red pública de energía eléctrica, por lo tanto tampoco cuentan con alumbrado público.

El asentamiento no cuenta con red de drenaje por lo que vierten sus aguas residuales en jabonosas de agua para el uso personal en fosas sépticas. El impacto que se genera con esta práctica es la contaminación hacia los mantos freáticos así como la contaminación al subsuelo.

En lo que se refiere a las vialidades, el asentamiento de Tlaltepétla no cuenta con pavimentación, las vialidades en su totalidad son de terrecería. Todas las vialidades del asentamiento son terciarias ya que solo se usa para el acceso de la población del asentamiento.



Fotografía 9. Vialidades de Terraceria

#### **5.2.1.3 Importancia Ambiental**

El asentamiento de “Tlaltepétla, Tlaltepétla-Xaltongo” se ubica en la zona de montaña, perteneciente al pueblo de San Mateo Xalpa. Debido a sus características topográficas, por ser una zona con densidad habitacional baja y tener zonas de producción rural agroindustrial, permiten la recarga del acuífero que en gran proporción abastece de agua al Distrito Federal.

Con respecto a la zona que esta considerada como Agroecológica, de acuerdo con el Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, se desarrollan algunas actividades agropecuarias tradicionales, las cuales han disminuido debido a la expansión de invasiones sobre los terrenos que se encuentran en dicho asentamiento.

En la actualidad no existe ningún cuerpo de agua en el perímetro de ésta zona, solo un arroyo de temporal, que solo capta agua que escurre de los diferentes caminos, canaletas, escurrimientos por pendientes naturales, etc. En algunas partes del río se pueden observar numerosas heces fecales, basura que arrastra tanto el cause como la que los habitantes arrojan al río.



### 5.2.2 Diagnóstico del Área de Estudio

El asentamiento "Tlaltepetla, Tlaltepetla-Xaltongo" abarca una superficie de desplante de 8,475.00 m<sup>2</sup>, considerando que el terreno donde se ubica, tiene una capacidad de infiltración de 0.4667 m<sup>3</sup>/m<sup>2</sup> anuales. (correspondiente a la micro cuenca número 6 "Presa San Lucas") se calculó que el déficit de recarga a los mantos acuíferos de la zona, es de 3,955 m<sup>3</sup> al año, por lo que la capacidad de extracción es afectada con este mismo volumen.<sup>127</sup>

En lo que se refiere al agua potable, existe una cobertura estimada del 85% en ésta zona, ya que la red no alcanza aun a los nuevos asentamientos. El mayor problema reside en la escasez e intermitencia del servicio, tres veces por semana en el mejor de los casos. La calidad del agua, cuando llega, es buena. Algunas áreas son abastecidas por medio de carros tanque.

De esta cobertura el 80% de agua potable se convierte en agua residual que corresponde a 17,424 litros diarios, los cuales son depositados en fosas sépticas y en algunos casos hoyos negros, lo cual trae como consecuencia la filtración al subsuelo, y de esta manera se contamina los mantos freáticos.<sup>128</sup>

La problemática ambiental radica principalmente, en torno al cambio de uso de suelo de Rescate Ecológico (RE) y de Producción Rural Agroindustrial (PRA) a Habitacional Rural (HR) y a la función ambiental que tiene esta zona de recarga de los mantos acuíferos.

La falta de cobertura vegetal (principalmente el estrato arbóreo) permite una mayor evaporación desde las primeras capas del suelo, un mayor escurrimiento superficial que con lluvias fuertes y prolongadas puede provocar fuertes avenidas y una menor infiltración de agua que provoca desabasto del líquido en los mantos freáticos, erosión del suelo, así como pérdidas de nutrientes, lo que está estrechamente vinculada al ciclo hidrológico. De esta manera la vegetación genera un almacenamiento de agua más constante y abundante del subsuelo, posteriormente disponible para uso humano y/o agrícola.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Información obtenida del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005.

<sup>128</sup> Información obtenida a través de la entrevista realizada al Planificador Territorial Oscar Olvera, Supervisor de Proyectos en la Delegación Xochimilco.

<sup>129</sup> Información obtenida del Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco, 2005.

El crecimiento habitacional, trae consigo también daños ambientales como la generación de desechos líquidos y sólidos difíciles de trasladar, ya que los habitantes del lugar arrojan estos desechos a las barrancas o directamente al suelo dando lugar a la contaminación del agua y el suelo.

Imagen 3. Polígono de Estudio



Fuente: Delegación Xochimilco 2006.

En ésta imagen del polígono de estudio, se puede identificar el asentamiento de Tlaltepétla, el cual se encuentra en el centro de la imagen, y los pequeños polígonos que se encuentran a su alrededor representan los asentamientos que también se encuentran dentro de la normatividad de estudio específico. Al poniente con suelos de Producción Rural Agroindustrial se ubica el asentamiento “Tetlatilco Lomas de Tlaltepétla”, al Norte el asentamiento “El Olivo”, y al Sur con el asentamiento “Joya de Guadalupe” y “Lomas de Tlaltepétla”.

### **5.2.3 Sujeto a Estudio Específico: El caso de Tlaltepétla, San Mateo Xalpa.**

Esta forma de acción pública de la micro-implementación corresponde a los asentamientos que cuentan con un grado de consolidación medio, es decir, se consideran a aquellos asentamientos que cuentan con viviendas ya más consolidadas con un diseño bien definido, que va de uno a dos niveles de construcción, y en algunos casos hasta en proceso de edificación de un tercer nivel; al mismo tiempo también se toma en cuenta el tiempo del asentamiento. Otro factor que se considera, es la falta de accesibilidad de los servicios básicos.

En el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco (PDDUX) 2005, se propuso la zonificación Habitacional Rural de Baja Densidad con Producción Rural y Agroindustrial (HRB+PRA), Producción Rural y Agroindustrial con Habitacional Rural de muy Baja Densidad (PARA+HRB), para aquellos asentamientos que cumplan con los aspectos antes mencionados.

Esto implica que el asentamiento se someta a un estudio de impacto urbano y ambiental para evaluar su situación y así determinar si es viable el cambio de uso de suelo.

Para ello consideran los siguientes aspectos: el grado de impacto ambiental por daños al suelo de conservación; la superficie total del lugar; el número de viviendas; el nivel de superficie construida por vivienda, ya que de acuerdo a esta ocupación de superficie se cobrará una multa por daños ambientales, cuota que determina la Comisión de Regulación Especial.

Un comité especializado, presidido por la Comisión de Regulación Especial, es el encargado de llevar a cabo el estudio de impacto urbano ambiental, el cual consiste en la realización de un monitoreo del asentamiento, para determinar el número de viviendas, el número de habitantes y la superficie ocupada; delimitan el polígono del marco de acción; trazan el plano del asentamiento que incluye manzanas, lote y estructura vial; consideran características socioeconómicas de la población y el estado físico de las viviendas incluyendo su proceso de urbanización; realizan un diagnóstico del uso del suelo y riesgo del lugar así como de las actividades propias del suelo de conservación; y evalúan la situación jurídica de la propiedad.

De igual manera que ocurrió con el asentamiento de Tecacalanco, en Tlaltepétla también se les propuso que conformaran un comité de vigilancia entre los habitantes del lugar, con el fin de vigilar el cero crecimiento del lugar, para que no se reporten nuevas invasiones y así se les otorgue el uso de suelo.

Los habitantes de Tlaltepétla han trabajado en conjunto con la Comisión de Regulación Especial, pero la negociación se ha dado directamente con la Delegación, y las estrategias que se han empleado para mitigar el crecimiento urbano en este paraje, han sido tres principalmente:

- ✓ La conformación de un “comité de vigilancia”, el cual tiene como función principal vigilar que no se lleven a cabo construcciones nuevas y de niveles, es decir, que no se construya otro nivel en la misma vivienda. Este comité debe informar a la Delegación cuando se estén llevando a cabo este tipo de actos.
- ✓ El acuerdo de Crecimiento Cero, este tiene que ver con el punto anterior ya que esta comisión tiene como fin tratar de mitigar el crecimiento en suelo de conservación a través de la conformación del comité de vigilancia vecinal.
- ✓ El pago por daños ambientales, este pago lo determina la Delegación, principalmente, con el fin de que no sigan expandiéndose en áreas verdes, les piden como requisito que dejen una cierta área libre, de acuerdo a la dimensión del lote, para que se siga preservando el medio ambiente; y los que ya rebasaron ese límite se les sanciona con una multa por daños ambientales. Los recursos captados por concepto de la pérdida de servicios ambientales se ingresarán al Fideicomiso de Transferencia de Potencialidades y serán aplicados en proyectos de restauración y recuperación ambiental en la misma Delegación y la realización de obras y acciones para mitigar y compensar los impactos urbanos y ambientales que han traído consigo los asentamientos.

### 5.3 Problemas de la Micro-implementación

A partir del análisis que hago de los dos estudios de caso, identifiqué algunos problemas de la micro-implementación hacia el tratamiento de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco, donde la micro-implementación deriva del marco normativo urbano-ambiental, es decir, de la macro-implementación.

Cabe mencionar que dicho análisis de los problemas, se sustenta en el trabajo de campo que realicé, tanto en el lugar de los asentamientos a través de encuestas y entrevistas semiestructuradas, como en la realización de entrevistas a los funcionarios que tienen campo de acción en el tema de los asentamientos, a partir de ello hago una valoración de la situación actual de los asentamientos así como de su respectivo tratamiento.

El principal problema que identifiqué, tiene que ver con la información, ya que en el caso de Tecacalanco, uno de los principales problemas es que no hay una difusión de la información en cuanto a lo que se está haciendo para tratar el ordenamiento territorial de los asentamientos, ya que al platicar con los habitantes del lugar me pude percatar que hay confusión en cuanto a las viviendas que entran a la poligonal del marco de acción pública.

Un ejemplo de ello, es que ya se les había asignado un número de folio (es un sello que se encuentra fuera de sus viviendas), y en días anteriores a la fecha de las entrevistas<sup>130</sup>, personas de la Delegación colocaron otros sellos con otro número de folio, pero no en todas las viviendas, lo que creó confusión entre los habitantes. Al respecto, un consultor de la Delegación me comentó que ésta acción se debió porque las viviendas se encuentran fuera del polígono de estudio, y por lo tanto serán reubicadas.

Otro problema, es que no hay continuidad en los mecanismos para implementar las acciones. Al realizar las entrevistas a los funcionarios me pude percatar que no se reúnen con la misma frecuencia a como lo hacían en la administración pasada (2000-2006). Las dependencias locales encargadas de atender el problema de los asentamientos en Xochimilco, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) a través de la Comisión de Recursos Naturales (CORENA), y la propia Delegación, se reunían por lo menos una vez a la semana para evaluar los casos de

---

<sup>130</sup> Fecha de la aplicación, tanto de las encuestas como de las entrevistas, 10 de Agosto de 2008.

invasiones, con el fin de identificar y convenir las acciones operativas, procedimientos y líneas de coordinación necesarias, que condujeran al buen ordenamiento de los asentamientos. Este problema de que la administración actual no se reúna con la misma frecuencia, se ve reflejado en la situación actual de los asentamientos, ya que todavía hay asentamientos, como es el caso de Tecacalanco y Tlaltepétla, que no se les ha dado el uso de suelo y tampoco condicionado al cero crecimiento, lo cual ha traído como consecuencia que los asentamientos sigan expandiéndose.

Un claro ejemplo del problema de la micro-implementación, es precisamente los usos de suelo que se propusieron en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco 2005, donde la Delegación propone su propia zonificación y la Secretaría del Medio Ambiente, a través del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2000, determina también su zonificación (véase capítulo III “Distribución de los Asentamientos Humanos Irregulares en la Delegación Xochimilco”). Con estos dos tipos de zonificaciones, y en conjunto con SEDUVI, CORENA y la Delegación se determinaron los asentamientos que entrarían a las dos formas de acción pública, según correspondiera en cada caso.

Este tipo de problema corresponde más a los intereses particularistas de la micro-implementación por parte de la Delegación, ya que al aprobarse la modificación del Programa Delegacional de 2005 con la nueva zonificación, se consideraron aquellos asentamientos que no contaban con ninguna forma de tratamiento antes. Un ejemplo de ello, es que precisamente en el asentamiento de Tlaltepétla, antes de que se aprobara el Programa Delegacional, contaba con una zonificación de tipo Agroecológica, y con la nueva zonificación del Programa Delegacional de 2005, se cambió el uso de suelo a Rural de Baja Densidad, para que las viviendas de dicho asentamiento entraran al estudio de impacto urbano ambiental, y así pudiera aplicarse la normatividad que se propone en el Programa de una de las formas de acción pública, que en este caso sería el de estudio específico.

Como se pudo ver en el análisis de los estudios de caso, una de las estrategias dirigidas a la contención del crecimiento de los asentamientos es el pago por daños ambientales, que en el caso de los asentamientos que se encuentran bajo la normatividad de regulación especial, como es el caso de Tecacalanco, quedan exentos del pago, porque se trata de un asentamiento con una antigüedad de 30 años y por lo tanto se les respeta la zonificación definida en el Programa Delegacional de Xochimilco, 1997. Sin embargo, a lo largo de este tiempo se han identificado asentamientos que se encuentran fuera del polígono de estudio, los cuales si tienen que pagar por daños ambientales. A estos asentamientos en la actualidad se les está evaluando para ser reubicados.

En el caso de Tlaltepétla, los habitantes ya realizaron su pago por daños ambientales, de acuerdo al resultado del estudio de impacto urbano ambiental que se llevo a cabo en el paraje, en donde el monto se determinó de acuerdo a los metros construidos por vivienda. Sin embargo, a pesar de que ya realizaron su pago, aún no se les ha dado el cambio de uso de suelo.

Considero que este pago por daños ambientales, es un paliativo, porque no se está dando una solución al problema del crecimiento de los asentamientos, ya que a través de este pago solo se les está condicionando para que no sigan construyendo más, pero solo es por corto plazo, ya que en la primera oportunidad que tengan seguirán construyendo.

Por otra parte, contradictoriamente este pago incentiva la dinámica de los asentamientos irregulares, ya que los habitantes al hacer dicho pago, saben que su dinero se administra en un fideicomiso de la Delegación y que los fondos que se recauden serán destinados al mejoramiento de la imagen urbana y a la introducción de servicios básicos que traerán consigo mejoras a las condiciones sociales de los habitantes de la Delegación.

Con estas acciones, en vez de mitigar el crecimiento de los asentamientos, se esta incitando la expansión, debido a que a los habitantes se les apoya con material para la pavimentación de sus vialidades, y de esta manera contar posteriormente con la infraestructura para que se les dote de los servicios básicos: red hidráulica, electricidad y drenaje.

Una de las dificultades que yo identifico en el proceso de la micro-implementación, referente al asentamiento de Tecacalanco, es que los habitantes no se encuentran organizados, no hay un comité vecinal el cual vigile y avise de cualquier presencia de un nuevo asentamiento, lo cual trae consigo que los asentamientos sigan expandiéndose sin ningún control y que a la vez demore el darles uso de suelo a las viviendas que ya se encuentran dentro del polígono de estudio, es decir, regularizarlas.

A diferencia de Tecacalanco, donde no hay participación por parte de los habitantes, en Tlaltepétla ocurre lo contrario, ya que se encuentran mejor organizados, hay un comité vecinal, el cual se encarga de vigilar el cero crecimiento del asentamiento. Este trabajo consiste en reportar a la Delegación cualquier invasión nueva, o la construcción de otro nivel en viviendas que ya se encuentran establecidas en el lugar.

Esta estrategia de conformar un comité de vigilancia entre los mismos habitantes del asentamiento, lo considero un acierto de la micro-implementación, ya que este comité es un mecanismo de control para que no se sigan expandiendo viviendas dentro del asentamiento. Con esto la Delegación los condiciona a través del cero crecimiento para que se les otorgue el uso de suelo. Sin embargo, como bien me lo comentó el representante del asentamiento de Tlaltepétla, han pasado tres años, desde que en el 2005 se consideró este asentamiento para ser sujeto a estudio específico y con ello la posibilidad de regularizar sus viviendas y dotarlos de servicios, pero aun, no han obtenido el uso de suelo y siguen sin tener acceso a los servicios.

Como se puede observar en los dos estudios de caso, aunque cuentan con diferentes formas de acción pública, el polígono de Tecacalanco con normatividad de regulación especial y el polígono de Tlaltepétla con normatividad de estudio específico, tienen en común la temporalidad de su tratamiento, ya que aunque Tecacalanco es un asentamiento con más antigüedad, y Tlaltepétla es un asentamiento más joven, los dos asentamientos siguen en espera de que se les de el uso de suelo.



## Conclusiones y Recomendaciones

A lo largo del trabajo hice énfasis en el análisis de la macro y micro-implementación, en cuanto a las acciones que se implementan con respecto al tratamiento de los asentamientos irregulares en la Delegación Xochimilco, y es a través de este análisis, que puedo dar cuenta, y es en este momento donde constato la hipótesis general que me planteé en un principio, que dicha implementación se ha visto condicionada por el impacto de la descentralización administrativa y por la incompatibilidad de metas entre los criterios de atención que propone el marco normativo de tipo urbano-ambiental, ya que la diversidad de programas de ordenamiento territorial dificulta la implementación de la política pública. Las instancias que tienen campo de acción en el tratamiento de los asentamientos, tienen su propio programa y por ende sus propios objetivos, lo cual no ha permitido que se lleve una adecuada gestión urbana.

Dentro del marco de análisis de la macro y micro-implementación, identifique limitaciones y logros en la implementación. Las limitaciones, consisten en que a pesar de que hay una coordinación interinstitucional los objetivos de cada dependencia llegan a diferir. Por ejemplo, a la Secretaría del Medio Ambiente le interesa preservar las áreas ambientales por ello propone su propia zonificación a través del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Por su parte, la Delegación Xochimilco propone también su propia zonificación en el Programa Delegacional, con el propósito de regularizar más asentamientos y así obtener más clientelismo político. Con respecto a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, solo le corresponde la parte normativa, es decir, propone lineamientos para las propuestas de usos de suelo.

Otra limitación que identifiqué, es la ausencia de información, ya que a través del acercamiento que tuve con los habitantes de los dos asentamientos que analicé (Tecacalanco en Santa Cruz Acalpixca, y Tlaltepétla en San Mateo Xalpa), no están bien informados en cuanto a su situación jurídica, porque como bien me comentaban pasa mucho tiempo para que se reúnan con las autoridades de la Delegación. Existe incertidumbre.

Por otra parte, considero un logro importante para el tratamiento de los asentamientos irregulares, la coordinación interinstitucional entre las dependencias que tienen ingerencia en el tema, ya que se han llevado a cabo estudios de impacto urbano-ambiental para determinar el grado de consolidación del asentamiento, el grado de impacto ambiental por daños al suelo de conservación, la superficie del lugar, y el número de viviendas; y conforme a los resultados que arroje el estudio se determina si es viable el cambio de uso de suelo o no. Sin embargo, a pesar de este alcance que ha tenido el Programa Delegacional de 2005, en lo que a la coordinación interinstitucional se refiere, me atrevo a afirmar que las políticas públicas no han llevado a cabo acciones concretas para ordenar los asentamientos humanos irregulares, ya que solo han administrado los impactos sociales y ecológicos que se han generado por los mismos asentamientos, y estos a la vez siguen expandiéndose.

La gestión urbana, en cuanto al tratamiento de los asentamientos en la Delegación Xochimilco, se caracteriza por implementar acciones aisladas y desarticuladas entre sí, esto porque siempre tratan de solucionar los problemas y nunca anticipándolos o planeando sus posibles soluciones.

Bajo ésta perspectiva, es necesario, por lo tanto, implementar una política pública que conlleve un programa de manejo integral, donde no solo se administren los impactos sociales y ecológicos, sino que se empleen estrategias para mitigar el crecimiento. Esto consistiría en que se diseñara una política pública única dirigida al tratamiento de los asentamientos irregulares en la Delegación, que considerará el impacto urbano ambiental en cada zona territorial, y por lo cual se implementarían acciones específicas de acuerdo al tipo de zona, como por ejemplo, no es lo mismo darle atención al problema de los asentamientos que se ubican en la zona de montaña, a los que se encuentran en la zona chinampera-lacustre, ya que en la primera como se trata del suelo de conservación y este representa la principal recarga natural de agua de los mantos freáticos, los cuales se han visto afectados por la invasión de asentamientos, pues es necesaria la instrumentación de acciones que den atención a ese problema en ésta zona específica. En lo que respecta a la zona chinampera-lacustre, por tratarse de una zona que está considerada como “Área Natural Protegida”, y que además está inscrita en la lista de Patrimonio Mundial de la

UNESCO, por su valor histórico, artístico, estético y sociocultural, debe ser tratada con acciones que vayan encaminadas a la no regularización de asentamientos ubicados en ésta zona, ya que la situación actual refleja pérdidas de superficie y degradación de la calidad del suelo, el agua y el paisaje, por lo tanto urge contener el crecimiento de asentamientos para evitar una pérdida total, y los que ya se encuentren ahí reubicarlos.

Otra recomendación que podría dar, como analista en política pública, es que se fortalezca la coordinación interinstitucional que ya existe entre la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y la Delegación Xochimilco para diseñar estrategias acertadas que conlleven a una adecuada implementación, y que se vea reflejada en la contención del crecimiento de los asentamientos.

Una tercera recomendación, consiste en involucrar a los habitantes de los asentamientos, tanto en el proceso de elaboración de los programas parciales como en su ejecución, para que tengan conocimiento de las acciones que se van a llevar a cabo en relación al ordenamiento territorial. Esto facilitará la labor de los funcionarios, ya que si los habitantes están informados de lo que se va a realizar habrá una mayor colaboración en el proceso de la implementación.

En relación a lo anterior, es necesario que se instalen mesas de trabajo entre los representantes que conforman la Comisión de Regulación Especial y los habitantes, para que haya una negociación en cuanto a los lineamientos que se establecerán en los programas parciales.

Otro aspecto que considero fundamental para la adecuada implementación de las acciones en lo que al tratamiento de los asentamientos irregulares se refiere, es la participación de los gestores sociales, es decir, que haya una mayor representatividad social por parte de los habitantes a través de mecanismos que ellos mismos definan para gestionar sus principales demandas. En efecto, se trata de prácticas y estrategias a través de las cuales los habitantes de las colonias populares gestionan la satisfacción de sus necesidades, como por ejemplo los servicios básicos: la red hidráulica, el drenaje, y la electricidad.

Estas prácticas de autogestión permiten una comunicación más abierta con el Gobierno, dentro de un proceso de democratización de la gestión urbana, a través de las formas de auto-organización de la comunidad y de la toma de decisión compartida por sus miembros. Este proceso permite que haya propuestas de la ciudadanía, y por ende respuestas técnicas y administrativas por parte del mismo Gobierno, para darle atención a sus principales demandas sociales.

Bajo este esquema considero importante resaltar el aspecto de la participación social que se logra gracias a dos cuestiones fundamentales. La primera tiene que ver con como el gobierno incentiva a la población a participar, esto lo hace a través de varios mecanismos, entre ellos se ubican los programas sociales encaminados a la asistencia social. El segundo aspecto tiene que ver con las formas de organización de la población, esto es que tan cohesionados están los habitantes para proponer y participar en la atención a sus demandas sociales.

Es importante mencionar que el problema público de los asentamientos humanos irregulares es producto de otros problemas públicos como son: el déficit de vivienda debido a las limitaciones financieras, tanto del Gobierno Federal, como de la Administración local, esto porque los problemas económicos del país han desfavorecido más a los sectores vulnerables, ya que al no existir estrategias claras y adaptadas a las necesidades de dichos sectores, estos se ven en la necesidad de recurrir a la apropiación del suelo para habitar en forma irregular; la pobreza urbana, entendida ésta como el proceso mediante el cual se van conformando nuevas formas de desigualdad social en las ciudades debido a la falta de recursos económicos para acceder a una vivienda digna, representa un problema serio que merece la atención del Gobierno; y por último, el desempleo que es otro problema inherente en la actualidad, y del cual se derivan los dos problemas anteriores.

Es necesario concluir diciendo que es de suma importancia conocer el espacio en que vivimos, cual es la dinámica de su crecimiento, que problemas son los que lo atañen, por ello exhorto a los lectores a que tengan un interés más particular por involucrarse con su medio social, es decir, el espacio urbano.

## Metodología Empleada

Para fines de la Investigación recurrí a las siguientes herramientas metodológicas:

- Realicé un análisis detallado de los Programas de Ordenamiento Territorial.
- Realicé una búsqueda de información bibliográfica para sustentar mi trabajo.
- Hice una revisión de mapas, para identificar los asentamientos ubicados en la Delegación.
- Construí una base de datos en el programa estadístico aplicado a las Ciencias Sociales “SPSS”, retomando la información del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco 2005, específicamente, los datos del número de asentamientos reconocidos en la Delegación, con el fin de realizar un análisis estadístico de la distribución de los asentamientos.
- Lleve a cabo la aplicación de 10 encuestas en los dos estudios de caso que analicé. En Tecacalanco, paraje perteneciente al pueblo de Santa Cruz Acalpíxca, realice 5 encuestas al azar en la parte baja de la montaña, y de igual manera 5 en la parte alta. En Tlaltepétla, paraje perteneciente al pueblo de San Mateo Xalpa, aplique 10 encuestas de manera aleatoria.
- Realicé dos entrevistas semiestructuradas, una a la presidenta de la organización que representa la parte alta del asentamiento de Tecacalanco; y otra al presidente de la organización del asentamiento de Tlaltepétla.
- Entrevisté a los funcionarios de las instancias gubernamentales que tienen ingerencia en el tratamiento de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Xochimilco, con la finalidad de saber en que medida las acciones han sido efectivas para el control o en su caso el ordenamiento de los asentamientos.

- Los criterios que consideré para realizar las entrevistas a los funcionarios, fueron los siguientes:
  - ✓ Que la dependencia a la que perteneciera el funcionario (a) tuviera ingerencia en el tema de los asentamientos;
  - ✓ Que el funcionario (a) formara parte de la Comisión de Regulación Especial encargada de la atención de los asentamientos irregulares, específicamente, en la Delegación Xochimilco.

## Operacionalización

HIPÓTESIS	VARIABLES	INDICADORES	IT
<b>Hipótesis General</b> La implementación de las acciones dirigidas al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares, se han visto condicionadas por el impacto de la descentralización administrativa y por la incompatibilidad de metas entre los criterios de atención que proponen los diferentes programas. Es posible que a mayor descentralización de poderes, menor sea el nivel de coordinación interinstitucional. Contrariamente a la idea común, la operación de una diversidad de programas de ordenamiento territorial en lugar de promover una acción pública efectiva, dificulta la implementación de la política pública.	* Acciones  * Criterios de Atención   * Coordinación interinstitucional	* Desalojo * Reubicación * Regularización  * Grado de Consolidación   * Acuerdos	¿Cuáles son las Acciones que controlan la dinámica de los AH?  ¿Cuáles son los criterios de atender la problemática de los AH? ¿Toman en consideración el asentamiento, es decir, el tiempo de construcción y la ubicación del asentamiento y otorgarle los servicios?  ¿Trabajan en conjunto con otras dependencias para darle atención a este problema? ¿Cada cuándo se reúnen ustedes con las otras dependencias para tratar el problema? ¿Bajo que condiciones o criterios las dependencias deciden regular el asentamiento(os)?
<b>Hipótesis de Trabajo 1</b> La descentralización de poderes en la gestión urbana dificulta la coordinación interinstitucional, lo cual da como resultado una dinámica de micro-implementación en donde los actores imponen criterios particularistas en el manejo de los asentamientos humanos irregulares.	* Descentralización   * Coordinación Institucional	* Política Pública   * Formas de Coordinación	¿Considera que a partir de que poderes en la gestión urbana se dificulta el tratamiento de los asentamientos? ¿Cuál es el papel que desempeña la dinámica de los Asentamientos?  ¿Qué obstáculos, limitaciones o dificultades impiden una buena coordinación entre instituciones? ¿Se han presentado dificultades de coordinación entre estas instituciones? ¿Considera que la coordinación es mala? ¿Por qué?

<p><b>Hipótesis de Trabajo 2</b> La efectividad de las acciones dirigidas al tratamiento de los asentamientos humanos irregulares, va depender del nivel de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno que tengan ingerencia en el tema de los asentamientos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Acciones</li> <li>* Coordinación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Desalojo</li> <li>* Reubicación</li> <li>* Regularización</li> <li>* Acuerdos</li> </ul>	<p>¿Cuáles son las Acciones que controlan la dinámica de los AH?</p> <p>¿Trabajan en conjunto con otras dependencias para darle atención a este problema?</p> <p>¿Cada cuánto se reúnen ustedes con las otras dependencias para tratar el tema?</p> <p>¿Bajo que condiciones o criterios las dependencias deciden regular el asentamiento(os)?</p>
<p><b>Hipótesis de Trabajo 3</b> Los criterios para la atención de los asentamientos, están determinados por la agenda de la micro-implementación negociada entre la Delegación Xochimilco y los representantes de los asentamientos irregulares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Criterios de Atención</li> <li>* Representantes del Asentamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Grado de Consolidación</li> <li>* Vínculos entre funcionarios y representantes</li> <li>* Formas de Negociación</li> </ul>	<p>¿Cuáles son los criterios de atención para atender la problemática de los asentamientos?</p> <p>¿Toman en consideración el tiempo de construcción y la ubicación del asentamiento y otorgarle los servicios?</p> <p>¿Existe alguna negociación con las dependencias?</p> <p>¿Cuáles son las formas de negociación con los AH?</p>



## Bibliografía

- Azuela, Antonio "La Política Urbana, el papel del Estado y la relación Estado Sociedad" Capítulo 9, en: Coulomb, René y Duhau, Emilio (coordinadores). *Políticas Urbanas y Urbanización de la Política*. UAM-Azcapotzalco. 1989.
- Azuela, Antonio. "Evolución de las Políticas de Regularización" en Azuela, Antonio y Francois Tomas (Coords). *El acceso de los pobres al suelo urbano*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México 1997.
- Azuela, Antonio. "La ciudad, la propiedad privada y el derecho" Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México. 1978.
- Azuela, de la Cueva Antonio "El Orden Jurídico en la interpretación sociológica de la urbanización popular en América Latina", en: *La Revista Sociológica. Ciudad y Procesos Urbanos*, año 5 número 12 UAM-Azcapotzalco, México Enero-Abril 1990.
- Barbosa Cruz Mario "Entre Naturales, Ajenos y Vecindados", en Terrones, Maria Eugenia López (Coordinadora). *A la Orilla del Agua. Política, Urbanización y Medio Ambiente. Historia de Xochimilco en el Siglo XX*. Gobierno del Distrito Federal, Delegación Xochimilco, Instituto Mora.
- Bautista Vergara, Jessica Karina. "Los Asentamientos Irregulares en el suelo de conservación del DF" Análisis de dos casos para diferentes estratos sociales. Colegio de México 2004.
- Bazan, Jan "Periferias urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente". Ed. Trillas. México 2001.
- Berman, Paul, "El estudio de la macro y micro-implementación", en Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las Políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1993.
- Cabrero, Mendoza Enrique, "Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)". Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE. México, 1998.
- Castells, Manuel, La Cuestión Urbana. México, Ed. Siglo XXI. Madrid 1974.
- Davis, Diane. "El Leviatán Urbano. La Ciudad de México en el siglo XX", Sociología. Fondo de Cultura Económica, 1999.

Delgadillo Víctor, Correa Pérez Yadira, Caraballo Perichi Ciro. "Ordenamiento Urbano y Asentamientos Irregulares", en *Xochimilco un proceso de gestión participativa*. UNESCO, Gobierno del Distrito Federal. Delegación Xochimilco. México, 2006.

Duffing Eike, Romero Lankao Patricia, Rodríguez Armenta Miriam "Tres Procesos Contradictorios. Desarrollo urbano, medio ambiente y políticas públicas durante el siglo XX" en Terrones, Maria Eugenia López (Coordinadora). *A la Orilla del Agua Política. Urbanización y Medio Ambiente. Historia de Xochimilco en el Siglo XX*. Gobierno del Distrito Federal, Delegación Xochimilco, Instituto Mora.

Duhau, Emilio "Urbanización Popular y Orden Urbano", en: Hiernaux, Daniel y Francois Tomas (compiladores). *Cambios Económicos y Periferia de las Grandes Ciudades. El caso de la ciudad de México*. UAM-Xochimilco. 1994.

Duhau, Emilio "Urbanización Popular y Políticas de Suelo en la Ciudad de México", en Schteingart, Martha (Coordinadora). *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*. El Colegio de México. I Asamblea de representantes del DF. 1991.

Duhau, Emilio y Giglia Ángela, "Conflictos por el espacio y orden urbano". Estudios Demográficos y Urbanos No. 56 Vol.19, núm.2, mayo-agosto, 2004. El Colegio de México.

Espinosa, López Enrique "Ciudad de México" compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000). Tomado de Jorge Legorreta, Metrópoli.

Fernández, Ruiz Jorge. "Capítulo Octavo. La Descentralización Administrativa", en *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.

Francois Tomas. "Acercas de un nuevo modelo de regularización de los asentamientos irregulares en la ciudad de México" en Azuela Antonio y Francois Tomas (Coords). *El acceso de los pobres al suelo urbano* Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. México 1997.

Garza, Gustavo y Schteingart, Martha "La acción habitacional del Estado en México" El colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. Colección VI Año 1978.

Lezama, José Luis. "Capítulo IV La Escuela Ecologista Clásica de Chicago", en *Teoría Social. Espacio y Ciudad*. El colegio de México. 2002.

Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Xochimilco 2005.

Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas. Enero 2006.

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal 2000.

Publicación "Tu Voz", Órgano de Difusión de la Delegación Xochimilco. Num. 22, Año II, Septiembre 2005.

Proyecto UNESCO-Xochimilco. 2005.

Rein. Martín y Ravinovitz Francine. "La Implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Aguilar Villanueva, Luis. "La implementación de las Políticas". Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1993.

Schteingar Martha, Salazar Clara Eugenia Cap.I "El Marco Jurídico Institucional de la cuestión urbano-ambiental", en *Expansión Urbana, Sociedad y Ambiente*. Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales. El colegio de México. 2005.

Schteingart, Martha "Producción habitacional en la zona metropolitana de México (1960-1987)", en Schteingart, Martha (Coordinadora) *Espacio y Vivienda en la Ciudad de México*. El Colegio de México. I Asamblea de representantes del DF. 1991.

Schteingart, Martha. "Aspectos conceptuales y metodológicos en estudios urbanos-ambientales". Estudios Demográficos y Urbanos No.44. Vol. 15, num.2. mayo-agosto, 2000 El Colegio de México.

Schteingart, Martha. "Los productores del espacio habitable: Estado, Empresa y Sociedad en la cd. de México". Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. El Colegio de México.

Schulze, Niklas. "La Convención del Patrimonio Mundial: un instrumento de protección del patrimonio de todos", en *Xochimilco un proceso de gestión participativa*. UNESCO. Gobierno del Distrito Federal. Delegación Xochimilco. México, 2006.

Van Meter Donald S. y Van Home Carl E.. "El proceso de Implementación en las políticas. Un marco conceptual", en Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las Políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 1993.

Vergara, Rodolfo "El redescubrimiento de las Instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política" en James G. March y Johan P. Olson *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Vergara, Rodolfo. "Políticas públicas y análisis organizacional: ¿Qué puede decirnos la Teoría de Organizaciones sobre las dificultades de poner en práctica las políticas públicas?" Conferencia UAM-X.

Ward, Peter "México una Megaciudad" Producción y reproducción de un medio ambiente urbano. Editorial Alianza. México 1990.

Weber, Max. Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva. Ed. preparada por Johannes Winckelmann. México FCE 1964.

Páginas consultadas en Internet:

[www.seduvi.df.gob.mx](http://www.seduvi.df.gob.mx)

[www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

[www.paot.org.mx](http://www.paot.org.mx)

Artículos revisados en Internet:

Montes, Lira Pedro Felipe. "El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos". Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile. Diciembre 2001  
Artículo revisado en Internet [www.enclac.cl/publicaciones/xml](http://www.enclac.cl/publicaciones/xml)

Schlotfeldt, C. "Regionalistas y Ambientalistas. Un encuentro en el territorio." Serie Azul. N° 21. Agosto de 1998. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. [www.eco.unrc.edu.ar](http://www.eco.unrc.edu.ar)

"Proyecto Integral de Remodelación y Recuperación del Centro Histórico de Xochimilco"  
<http://www.xochimilco.df.gob.mx/noticias/centro.pdf>

Vila Alicia, Sedano Máximo, López Ana. "Correlación lineal y análisis de regresión".  
Artículo revisado en Internet [www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)

# **ANEXOS**

## Anexo 1



Universidad Autónoma Metropolitana

*Tema: Asentamientos Humanos Irregulares*

### **Cuestionario a los Funcionarios**

1. ¿Cuál es su cargo y función en la institución?
2. ¿Podría usted señalar cuáles son los tres problemas de ordenamiento urbano más importantes que enfrenta la Delegación Xochimilco?
3. ¿En qué áreas del territorio de la delegación son más graves estos problemas de ordenamiento urbano?
4. ¿Qué zonas de la delegación muestran mayor crecimiento los Asentamientos Irregulares en los últimos diez años?
5. ¿Cuál es el papel que desempeña la dependencia para darle atención al problema del crecimiento de los Asentamientos Humanos Irregulares?
6. ¿Cuáles son los criterios de atención que consideran para atender la problemática de los AHI?
7. ¿Existe algún programa que vaya dirigido a controlar la dinámica de los AHI?
8. ¿Trabajan en conjunto con otras instancias gubernamentales para darle atención a este problema?
9. ¿Sigue vigente la Comisión de Regulación Especial?
10. ¿Podría platicarme en que consiste esta comisión?

11. ¿Quiénes integran la Comisión de Regulación Especial?
12. ¿Cada cuándo se reúnen ustedes, junto con los funcionarios de las otras dependencias para tratar el tema de los asentamientos?
13. ¿Qué obstáculos, limitaciones considera usted que han impedido una buena coordinación entre instancias gubernamentales?
14. ¿Considera que la coordinación interinstitucional es buena, regular o mala? ¿Por qué?
15. ¿Considera que a partir de que se da una descentralización de poderes en la gestión urbana, hay mejoras en cuanto al tratamiento de los asentamientos irregulares?
16. ¿Cómo actúa la delegación en los asentamientos que cuentan con líderes o representantes de organizaciones?
17. ¿Cuáles son las formas de negociación con los representantes de los AHI?
18. Al momento de emprender acciones sobre el control de los asentamientos ¿Qué criterios toman en consideración para desalojar, reubicar o legalizar?
19. ¿En qué zonas de la delegación se ubican los Asentamientos Irregulares más consolidados?
20. ¿Bajo que condiciones o criterios, ustedes junto con las otras dependencias, deciden regularizar, reubicar o desalojar un asentamiento(os)?
21. ¿En el caso de Xochimilco por contar con una zona chinampera-lacustre, y una zona montañosa (suelo de conservación), sabe cuál es el tratamiento que se le da a la problemática de los AHI en cada zona territorial?
22. En que zonas de la delegación se presenta un crecimiento más acelerado de los AHI en los últimos cinco años?



*Encuesta*

1. ¿Cuánto tiempo lleva viviendo aquí?

\_\_\_\_\_

2. ¿Son Nativos de aquí (Tecacalanco/Tlaltepella)?

Si

No

2 bis – En caso de haber contestado que No, podría indicarme su lugar de procedencia:

\_\_\_\_\_

3. Causas por las que usted y su familia decidieron vivir aquí:

- a) Porque tienen parientes
- b) Porque el lugar es tranquilo
- c) Por el precio del Terreno
- d) Otras: \_\_\_\_\_

4. ¿La construcción de su vivienda tiene el mismo tiempo del que lleva usted viviendo aquí?

Si

No

4 bis – En caso de haber contestado que No, cuanto tiempo tiene la construcción de su vivienda:

\_\_\_\_\_

5. ¿Cuánto tiempo les llevo construir su vivienda?

\_\_\_\_\_

6. Su vivienda cuenta con los siguientes cuartos:

- Sala
- Comedor
- Cocina
- Baño
- 1 ó 2 Recamas
- Otros: \_\_\_\_\_

7. Cuenta con los siguientes servicios básicos:

- Agua
- Luz
- Drenaje



8. ¿Cuántas personas viven en ésta casa?

\_\_\_\_\_

9. ¿Cuál es la ocupación principal del Jefe o Jefa de Familia?

- a) Comerciante
- b) Empleado del Sector Público
- c) Trabaja por su cuenta
- d) Otro: \_\_\_\_\_

10. El Ingreso que perciben al mes es de:

- Menos de 1 Salario mínimo
- 1 ó 2 Salarios mínimos
- De 2 hasta 5 Salarios mínimos
- Más de 5 Salarios

11. ¿Existe alguna organización entre ustedes los vecinos para tratar los asuntos y las necesidades de la comunidad, como por ejemplo el de la vivienda?

Si

No

12. ¿Forma parte de esta Organización?

Si

No

13. ¿Tiene algún cargo dentro de la Organización?

Si

Cual: \_\_\_\_\_

No

14. ¿Con que frecuencia se reúnen ustedes?

- 1 vez a la semana
- Cada 15 días
- Cada mes
- Cada 2 meses
- Otra: \_\_\_\_\_

15. ¿Cuáles son los temas que tratan en estas reuniones?

- Referente a los Servicios Básicos
- A la regularización de la Vivienda
- Al cuidado del lugar, en mantenerlo limpio
- Otros: \_\_\_\_\_

16. ¿Sabe cuáles son las instancias gubernamentales que se encargan de darle atención a sus demandas, como por ejemplo los servicios básicos y la regularización de sus viviendas?

\_\_\_\_\_



## Anexo 3

Cuadro. Listado de Asentamientos Irregulares Polígono de Estudio de San Mateo Xalpa, 2002.

Asentamiento	Viviendas/lotes	Habitantes/ Familias	Superficie Has.	Lote Promedio M2	Densidad Hab/Ha
<b>ZONA 1</b>					
Mineria	61(70)	361(61)	1.78	120-500	203
Santa Cruz Zacatepell	10(10)	50(10)	1.35	100-300	37
Duraznotitla	140(161)	700(140)	5.23	150-500	134
Santa Cruz Xochiatlaco	48(51)	220(48)	3.59	150-600	61
Lomas de Santiago	58(72)	270(60)	1.44	120-2,000	188
Claxopilco	37(46)	185(37)	1.63	200-1,000	113
San José Zacatepec	54(70)	270(54)	10.01	250	27
La Palma	35(42)	175(35)	0.83	180-950	211
<b>TOTAL</b>	<b>443</b>	<b>2,231</b>	<b>25.86</b>		
<b>8</b>					
<b>ZONA 2</b>					
Ampliación San Mateo X.	82(98)	249(82)	2.57	200	97
Prolongación Encinos Sur	3(3)	15(3)	0.42	200	48
Guadalupe El Cedral	12(13)	60(12)	0.54	200-300	111
Cerrada Pino	13(11)	65(13)	0.38	200	171
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>110</b>	<b>3.91</b>		
<b>ZONA 3</b>					
Cruzco La Era	17(24)	102(17)	1.13	300-2,000	90
Mixica	111(235)	555(111)	6.35	150-200	87
Tlalitenco	17(29)	85(17)	0.41	200-325	207
Xometitla	3(5)	12(3)	1.38	100-2,000	9
Nueva Tenochtitlan	24(28)	130(26)	3.0	400-1,000	43
Tlaltepeta	44(54)	264(44)	2.27	200	116
Tlaltepeta Xaltongo	22(25)	132(22)	0.57	90-200*	232
Tlanepantla	6(7)	24(6)	0.28	200	86
Joyas de Guadalupe	50(52)	250(50)	2.81	180-200	89
Paraje El Conejo	3(3)	15(3)	0.57	200	26
El Cedral Tiaquahuac	58(104)	290(58)	8.71	950	33
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>355</b>	<b>27.48</b>		
<b>ZONA 4</b>					
Tequiticapa El Arenal	65(65)	325(65)	3.00	100-1,000	108
Tepepula	10(8)	60(10)	1.31	150-300	46
La Barranca	13(5)	78(13)	0.37	100-150	211
Tepexomulco Autopista	3(3)	3(1)	0.40	600	8
Ampliación Tecaticapa	13(17)	65(13)	0.42	150-2,000	155
Tecaticapa	85(91)	425(85)	1.57	150-300	271
Los Ranchos	3(3)	15(3)	0.13	200-800	115
Ampliación Guadalupe	18(18)	90(18)	1.31	200-500	69

<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>210</b>	<b>1,061</b>	<b>8.51</b>		
<b>ZONA 5</b>						
Tetachale		40(41)	225(45)	1.44	65-293	156
Paraiso de Huecahuasco		55(80)	440(55)	2.14	120-3,000	206
Jardines de Huecahuasco		54(78)	270(54)	5.31	100-2,000	51
FISISA Huecahuasco		17(45)	77(17)	1.48	200-300	52
Cerrada Huicaco		7(10)	28(7)	1.05	200-1,500	27
Ahuehuetitla (Camino al Cidral)		16(18)	90(18)	1.13	200-800	80
Techachalco		4(2)	20(4)	0.56	1,000	36
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>	<b>193</b>	<b>1,150</b>	<b>13.11</b>		
<i>Área de Estudio</i>				<b>540.9</b>	<i>Hectáreas</i>	
<i>Área ocupada por Asentamientos Irregulares</i>				<b>78.87</b>	<i>Hectáreas</i>	
<i>Población Total</i>				<b>6,690</b>	<i>Habitantes</i>	
<i>Número de viviendas totales</i>				<b>1,311</b>	<i>Viviendas</i>	
<i>Número de Asentamientos Irregulares</i>				<b>38</b>	<i>Asentamientos</i>	

Fuente: Elaboración por parte de la Delegación con base en los recorridos en campo y Talleres de Planeación, 2002.

\*Asentamientos que carecen de datos de vivienda y población; tomando en cuenta la densidad por zona que resultó de los asentamientos que existen datos y con su superficie, se obtuvo el número de habitantes

Nº	Pueblo	Nombre del Asentamiento	Área m2	Antigüedad	Viviendas	Familias	Población
1	Santiago Tulyehualco	AMPLIACIÓN CERRILLOS 2a. SECCION	19,339.12	3	50	75	375
2	Santiago Tulyehualco	EL CARMEN	106,941.79	19	550	825	4125
3	Santiago Tulyehualco	EL CARMEN I	11,481.35	10	60	90	450
4	Santiago Tulyehualco	EL LLANO	141.80	6 Meses	4	6	30
5	Santiago Tulyehualco	EL MORAL - TEXMIOCA	9,749.62	7	59	89	443
6	Santiago Tulyehualco	EL PATRON	535.83	2 Meses	3	5	23
7	Santiago Tulyehualco	EL SACRIFICIO	19,271.93	17	96	144	720
8	Santiago Tulyehualco	HUILLOTITLA	1,253.54	3	6	9	45
9	Santiago Tulyehualco	LOS PIRULES	9,350.76	15	32	48	240
10	Santiago Tulyehualco	SAN FRANCISCO CHIQUIMOLA (TECAJETE OCOTE)	61,579.40	10	310	465	2325
11	San Luis Tlaxiátemalco	AMPLIACIÓN NIÑOS HEROES	21,944.62	19	61	92	458
12	San Luis Tlaxiátemalco	BARRIO SAN ANTONIO	15,078.09	12	73	110	548
13	San Luis Tlaxiátemalco	BARRIO SAN JOSE	56,300.53	12	180	270	1350
14	San Luis Tlaxiátemalco	CAMELIA	37,013.12	15	40	60	300
15	San Luis Tlaxiátemalco	CRUZ PALMA	9,014.47	12	40	60	300
16	San Luis Tlaxiátemalco	NIÑOS HEROES (PORPOLATO)	20,169.57	19	80	120	600
17	San Luis Tlaxiátemalco	NOCHICALA	8,751.47	9	42	63	315
18	San Luis Tlaxiátemalco	TECONCAYUCO	9,117.48	8	31	47	233
19	San Luis Tlaxiátemalco	TONALCATEPEC ACUEXCOMATL	36,641.06	11	52	78	390
20	San Gregorio Atlapulco	AMPL. CHALMITA EL CORRALON, TEXAHUALTEPEC	9,683.40	10	25	38	188
21	San Gregorio Atlapulco	BARRIO CHALMA	42,283.38	13	160	240	1200
22	San Gregorio Atlapulco	BARRIO TLILAC	11,048.59	5	43	65	323
23	San Gregorio Atlapulco	BARRIO LOS REYES	85,853.37	12	330	495	2475
24	San Gregorio Atlapulco	BARRIO SAN MIGUEL	26,508.73	16	90	135	675
25	San Gregorio Atlapulco	BARRIO LA ASUNCION	41,458.71	17	150	225	1125
26	San Gregorio Atlapulco	BARRIO SAN ANDRES	29,934.83	24	160	240	1200
27	San Gregorio Atlapulco	EJIDO DE SN. GREGORIO	11,907.96	9	7	11	53
28	San Gregorio Atlapulco	EL CARRIL	5,877.04	21	20	30	150
29	San Gregorio Atlapulco	EL CORRALON	7,185.07	9	30	45	225
30	San Gregorio Atlapulco	LA CONCHITA	75,335.26	20	200	300	1500
31	San Gregorio Atlapulco	LA HUERTA, TULAPA	32,855.20	12	106	159	795
32	San Gregorio Atlapulco	MAZACUITLA	2,000.58	4	11	17	83
33	San Gregorio Atlapulco	SAN MARTIN CABALLERO (XILOTEPEC)	10,627.80	18	32	48	240
34	San Gregorio Atlapulco	TEPEYECA	68,988.39	13	162	243	1215
35	San Gregorio Atlapulco	TLALPIZATLI	2,700.78	9	20	30	150
36	San Gregorio Atlapulco	TRES DE MAYO	27,030.33	15	25	38	188

Nº	Pueblo	Nombre del Asentamiento	Área m2	Antigüedad	Viviendas	Familias	Población
37	San Bartolomé Xicomulco	TELHUEHUEYACAN (AXOMULCO, ESCALERIA, ZACAZINCO)	1,814.86	2	8	12	60
38	Santa Cruz Acalpixca	APLM TETITLA LA GALLERA	220,780.79	15	460	690	3450
39	Santa Cruz Acalpixca	ATLAXCO	2,440.55	9	11	17	83
40	Santa Cruz Acalpixca	BARRIO LA PLANTA	26,301.16	47	44	66	330
41	Santa Cruz Acalpixca	BARRIO LA TABLA	22,165.59	20	53	80	398
42	Santa Cruz Acalpixca	BOSQUES DE LA PAZ	8,604.66	10	25	38	188
43	Santa Cruz Acalpixca	CUATEPEC	1,606.36	2	7	11	53
44	Santa Cruz Acalpixca	CUATEPEZCALCO	4,599.09	14	22	33	165
45	Santa Cruz Acalpixca	CUATIZI	3,175.89	8	7	11	53
46	Santa Cruz Acalpixca	CUAYUCA- TECONCAYUCA	7,280.10	6	32	48	240
47	Santa Cruz Acalpixca	LOMAS DE TEHUIXTITLA	3,277.19	4	15	23	113
48	Santa Cruz Acalpixca	LOS PINOS	5,218.80	15	20	30	150
49	Santa Cruz Acalpixca	SAN JOSE OBRERO	40,050.87	15	150	225	1125
50	Santa Cruz Acalpixca	TECACALANCO (AMPLIACION TECACALANCO)	83,161.40	10	230	345	1725
51	Santa Cruz Acalpixca	TECANCO	1,856.50	8	10	15	75
52	Santa Cruz Acalpixca	TEHUIZTITLA	14,399.76	14	82	123	615
53	Santa Cruz Acalpixca	TEJOMULCO HUERTO	7,642.15	19	51	77	383
54	Santa Cruz Acalpixca	TEXCOLO	1,984.21	6 Meses	20	30	150
55	Santa Cruz Acalpixca	TLACUAYELI	1,161.73	19	11	17	83
56	Santa Cruz Acalpixca	ZACAPA XICALHUACAN	183,999.54	22	610	915	4575
57	Santa María Nativitas	ALCANFORES	18,384.87	12	44	66	330
58	Santa María Nativitas	AMPLIACIÓN NATIVITAS LA JOYA (TEPEHUEPANCO)	33,078.19	13	900	1350	6750
59	Santa María Nativitas	AMPLIACIÓN LAS PEDITAS	9,169.25	19	71	107	533
60	Santa María Nativitas	AMPLIACIÓN NATIVITAS-MZ. 61	39,222.25	13	150	225	1125
61	Santa María Nativitas	AMPLIACIÓN TIZICLIPA	6,549.62	2	50	75	375
62	Santa María Nativitas	COAMEZOC	2,009.79	4	10	15	75
63	Santa María Nativitas	COMULIJAC-TERROJASTITLA	1,198.27	3	8	12	60
64	Santa María Nativitas	CUAUTITLA	5,381.47	2	17	26	128
65	Santa María Nativitas	EL CAPULIN	16,628.37	11	65	98	488
66	Santa María Nativitas	ISLA ZACAPA - FANTASIA	27,273.53	10	45	68	338
67	Santa María Nativitas	LA PALMA HUITZTOCO	549.62	2	11	17	83
68	Santa María Nativitas	LADERA HUEYTEPEC	4,161.48	10	16	24	120
69	Santa María Nativitas	MATLAZIMPILI	82.56	1 Mes	1	2	8
70	Santa María Nativitas	RANCHO CAPULIN	691.01	3	10	15	75
71	Santa María Nativitas	SN ANTONIO- MZ. 61 LOMAS DE TEZICLIPAC	3,701.58	8	40	60	300
72	Santa María Nativitas	TECOMULCO	5,606.72	4	20	30	150
73	Santa María Nativitas	TEJOMULCO BAJO	61,640.11	14	130	195	975

Nº	Pueblo	Nombre del Asentamiento	Área m2	Antigüedad	Viviendas	Familias	Población
74	Santa María Nativitas	TEJOMULCO EL ALTO	20,740.21	11	55	83	413
75	Santa María Nativitas	TEPEYEHUALI	109.23	3 Meses	1	2	8
76	Santa María Nativitas	TIBIPILI	411.82	2 Meses	4	6	30
77	Santa María Nativitas	TIZICLIPA	69,214.32	8	364	546	2730
78	Santa María Nativitas	TLAXOLIGÍA	1,897.69	3	20	30	150
79	Santa María Nativitas	TLAZALA (ALIANZA DE ASENTAMIENTOS)	850.12	Meses	7	11	53
80	Santa María Nativitas	XOCOTITLA	45,638.66	7	112	168	840
81	Santa Cecilia Tepetlapa	AHUACATLA AHUEHUETITLA	6,441.26	13	10	15	75
82	Santa Cecilia Tepetlapa	CALIXPA	4,305.19	6	14	21	105
83	Santa Cecilia Tepetlapa	CAMPAMENTO TEQUIZCO	1,022.15	1	5	8	38
84	Santa Cecilia Tepetlapa	CERRADA TECOEXCONTITLA	13,980.26	14	7	11	53
85	Santa Cecilia Tepetlapa	CERRADA TEZONTITLA	23,688.67	7	30	45	225
86	Santa Cecilia Tepetlapa	CERRADA DEUNION	18,544.54	8	35	53	263
87	Santa Cecilia Tepetlapa	CONTLA CAM. A SN BARTOLOME Y PRIVADA	16,391.30	15	30	45	225
88	Santa Cecilia Tepetlapa	CUARTOSTITLA CITLALCOATL	91.39	13	81	122	608
89	Santa Cecilia Tepetlapa	CUARTOSTITLA PROL. LUCERNA SURAHUATLXPA	39,373.53	13	46	69	345
90	Santa Cecilia Tepetlapa	EL CARRIL LOS RANCHOS	37,536.57	14	18	27	135
91	Santa Cecilia Tepetlapa	HERRADURA DE HUIITEPEC	10,313.19	11	44	66	330
92	Santa Cecilia Tepetlapa	LA HERRADURA	3,803.29	11	27	41	203
93	Santa Cecilia Tepetlapa	LA MESA (TEPETONCO ALTO)	21,133.11	11	42	63	315
94	Santa Cecilia Tepetlapa	LAS MESITAS ACAHINAMIC	20,694.03	10	60	90	450
95	Santa Cecilia Tepetlapa	LUCIATLA	20,175.36	10	59	89	443
96	Santa Cecilia Tepetlapa	METENCO	7,350.20	9	26	39	195
97	Santa Cecilia Tepetlapa	RANCHITO	884.59	14	5	8	38
98	Santa Cecilia Tepetlapa	RANCHO TEPEJOYUCAN	4,276.81	10	4	6	30
99	Santa Cecilia Tepetlapa	RINCONADA TEOCA	3,197.83	12	10	15	75
100	Santa Cecilia Tepetlapa	SAN JALTENCO	1,465.20	1	23	35	173
101	Santa Cecilia Tepetlapa	LOS RANCHOS PIEDRA BLANCA Y EL CHASTA CATARINA	51,199.01	17	52	78	390
102	Santa Cecilia Tepetlapa	TEHUIXTITLA - LA JOYITA	8,679.29	8	40	60	300
103	Santa Cecilia Tepetlapa	TEPETONCO	10,152.77	9	47	71	353
104	Santa Cecilia Tepetlapa	TEXQUISCO	3,627.07	2	9	14	68
105	Santa Cecilia Tepetlapa	TOTOTITLA ASAMBLEA DE BARRIO	226.10	6	7	11	53
106	Santa Cecilia Tepetlapa	TOTOTITLA CIPRES	5,073.48	8	33	50	248
107	Santa Cecilia Tepetlapa	TOTOTITLA FRENTE POPULAR FCO. VILLA	1,100.55	6	10	15	75
108	Santa Cecilia Tepetlapa	TOTOTITLA TEZONTITLA	9,153.07	6	100	150	750
109	Santa Cecilia Tepetlapa	XOCOCONIA	233.62	1	5	8	38
110	Santa Cecilia Tepetlapa	ZACAPA	5,155.20	8	11	17	83
111	San Lorenzo Atecatlan	AMPL. SAN LORENZO	12,975.75	30	70	105	525

Nº	Pueblo	Nombre del Asentamiento	Área m2	Antigüedad	Viviendas	Familias	Población
112	San Lorenzo Atemoaya	COCOLEXTLA	3,558.96	20	20	30	150
113	San Lorenzo Atemoaya	JOYA	482.28	1	1	2	8
114	San Lorenzo Atemoaya	TEHUEPANCO	34,395.27	20	138	207	1035
115	San Lorenzo Atemoaya	TESCALES	168.28	1 Mes	1	2	8
116	San Lucas Xochimanca	AMPL. MIRADOR I LA CRUZ	7,960.88	6	23	35	173
117	San Lucas Xochimanca	MIRADOR 2	19,623.88	14	82	123	615
118	San Lucas Xochimanca	QUIRINO MENDOZA	11,994.57	13	29	44	218
119	San Lucas Xochimanca	TEXCALCO	8,719.04	7	36	54	270
120	San Lucas Xochimanca	TLALITENCO EL POZO	4,345.69	2	13	20	98
121	San Andrés Ahuayucan	AMPL. TETLA TILCO (LADERA DE LAMATONCO)	25,384.03	10	60	90	450
122	San Andrés Ahuayucan	AMPLIACIÓN TOCHUCA	1,998.93	6	22	33	165
123	San Andrés Ahuayucan	ATLACO	2,579.23	8	10	15	75
124	San Andrés Ahuayucan	ATOCLE	10,223.32	7	25	38	188
125	San Andrés Ahuayucan	BARRILCO	1,018.51	2	6	9	45
126	San Andrés Ahuayucan	CERRO XELOTES (ALCAYECA)	643.90	8	4	6	30
127	San Andrés Ahuayucan	COPALHUACAN	11,517.39	10	19	29	143
128	San Andrés Ahuayucan	EL CAJON	49,509.55	13	155	233	1163
129	San Andrés Ahuayucan	HINOPILCO	3,264.04	4	5	8	38
130	San Andrés Ahuayucan	IXOTITLA	3,682.02	15	12	18	90
131	San Andrés Ahuayucan	LOS CEDROS -LA PALMA	3,500.92	6	9	14	68
132	San Andrés Ahuayucan	LOS CORNEJALES -TLAUXITLA	8,589.65	18	18	27	135
133	San Andrés Ahuayucan	PACHIHUITLA	2,091.38	3	20	30	150
134	San Andrés Ahuayucan	PIEDRA DEL AGUILA (TECHACHALTITLA)	524.19	3	3	5	23
135	San Andrés Ahuayucan	RANCHO WILLIAMS	30,892.74	15	3	5	23
136	San Andrés Ahuayucan	REMIRESCO	20,535.14	6	80	120	600
137	San Andrés Ahuayucan	SAN IGNACIO TLACHIULTEPEC	19,098.73	15	92	138	690
138	San Andrés Ahuayucan	SAN ISIDRO	57,241.83	12	184	276	1380
139	San Andrés Ahuayucan	SN ISIDRO NORTE	2,198.95	4 Meses	5	8	38
140	San Andrés Ahuayucan	TECACALANCO Y AMPLIACION	8,976.89	8	22	33	165
141	San Andrés Ahuayucan	TEPAPATLAXCO	3,000.49	6 Meses	5	8	38
142	San Andrés Ahuayucan	XALAMPA	9,904.06	6	13	20	98
143	San Andrés Ahuayucan	XIHUATLIXPA	272.35	3	3	5	23
144	San Andrés Ahuayucan	XILOCUAUTITLA	13,613.54	5	51	77	383
145	San Andrés Ahuayucan	ZACAZONTLIPAC	11,623.44	3	50	75	375
146	San Andrés Ahuayucan	ZACAZONTLIPAC SUR	5,988.01	2	15	23	113
147	San Salvador Cuahutenco	AHUATLIXPA	13,034.56	6	30	45	225
148	San Salvador Cuahutenco	ATUCTENCO	22,342.34	6	35	53	263
149	San Salvador Cuahutenco	LIMUXUCHITITLA	2,904.78	3	16	24	120



Nº	Pueblo	Nombre del Asentamiento	Área m2	Antigüedad	Viviendas	Familias	Población
150	San Salvador Cuahutenco	OLUCA	21,747.52	3	51	77	383
151	San Salvador Cuahutenco	QUIAPILCO	3,232.27	2	19	29	143
152	San Salvador Cuahutenco	SN JOSE ACACHINAMI	11,947.39	4	40	60	300
153	San Salvador Cuahutenco	TECAXIC	22,912.56	20	100	150	750
154	San Salvador Cuahutenco	TUZANCO	33,359.90	6	43	65	323
155	San Mateo Xalpa	ACHICHIPICHICO	483.63	3	6	9	45
156	San Mateo Xalpa	AHUEHUETITLA- GUADALUPE EL CEDRAL	5,006.23	13	13	20	98
157	San Mateo Xalpa	AMP. GUADALUPE	16,045.33	15	83	125	623
158	San Mateo Xalpa	AMPLIACIÓN TECALIPAC, PANTEON	1,953.30	15	11	17	83
159	San Mateo Xalpa	COLEXCO	2,329.57	3	13	20	98
160	San Mateo Xalpa	CRUSCO LA ERA	3,498.76	5	20	30	150
161	San Mateo Xalpa	EL CEDRAL TLAQUIAUHUAC	30,374.52	13	46	69	345
162	San Mateo Xalpa	EL CONEJO	2,932.24	10	8	12	60
163	San Mateo Xalpa	EL OLIVO	12,438.08	10	29	44	218
164	San Mateo Xalpa	FICISA HUACAHUASCO	4,170.79	10	27	41	203
165	San Mateo Xalpa	JARDINES DE HUACAHUASCO	7,464.31	19	34	51	255
166	San Mateo Xalpa	JOYA DE GUADALUPE GRUPO SIDRAL	12,675.44	10	37	56	278
167	San Mateo Xalpa	LA PALMA	26,269.73	20	150	225	1125
168	San Mateo Xalpa	LADERA DE HUEYCUACO	4,110.95	8	10	15	75
169	San Mateo Xalpa	LOMAS DE TALTEPETLA	842.03	13	4	6	30
170	San Mateo Xalpa	LOS RANCHOS	6,635.40	14	9	14	68
171	San Mateo Xalpa	MIXICA	42,537.88	6	62	93	465
172	San Mateo Xalpa	OQUETZALPA	1,180.76	1	5	8	38
173	San Mateo Xalpa	PARAISO DE HUACAHUASCO	29,930.98	19	52	78	390
174	San Mateo Xalpa	PEPELAXTLA -TEPETLAPA	9,352.71	7	32	48	240
175	San Mateo Xalpa	SAN JUAN DE LOS LAGOS TEZONTITLA	7,617.39	17	44	66	330
176	San Mateo Xalpa	SAN JUAN DE LOS LAGOS TLAHUXITLA	12,540.33	19	43	65	323
177	San Mateo Xalpa	STA INES	4,852.53	15	50	75	375
178	San Mateo Xalpa	TEKALIPA	3,649.25	7	73	110	548
179	San Mateo Xalpa	TEKITICAPA	9,446.12	11	50	75	375
180	San Mateo Xalpa	TEKITICAPA PARTE BAJA	2,766.56	13	8	12	60
181	San Mateo Xalpa	TEPEPULA	2,333.68	12	9	14	68
182	San Mateo Xalpa	TETACHALE	3,087.33	12	35	53	263
183	San Mateo Xalpa	TETACHALI	264.68	4	3	5	23
184	San Mateo Xalpa	TETLATILCO-LOMAS DE TLALTEPETLA	34,486.26	13	38	57	285
185	San Mateo Xalpa	TLAHUIZTITLA TLALITENCO	6,390.45	5	20	30	150
186	San Mateo Xalpa	TLALITENCO	1,091.44	5	8	12	60
187	San Mateo Xalpa	TLALTEPETLA	11,841.60	12	39	59	293

Nº	Pueblo	Nombre del Asentamiento	Área m2	Antigüedad	Viviendas	Familias	Población
188	San Mateo Xalpa	TLALTEPETLA-XALTONGO	4,069.60	8	23	35	173
189	San Mateo Xalpa	TLAXOMULCO	925.28	2	8	12	60
190	San Mateo Xalpa	TLAXOPA	2,750.54	2	7	11	53
191	San Mateo Xalpa	TLAXOPILCO	8,861.63	26	25	38	188
192	San Mateo Xalpa	XOMETITLA	778.37	11	5	8	38
193	San Mateo Xalpa	ZACATEPEC	49,678.18	12	100	150	750
194	San Francisco Tlalnepantla	AHUATLA	1,706.50	3	9	14	68
195	San Francisco Tlalnepantla	CURVA TOPILEJO	7,934.39	10	47	71	353
196	San Francisco Tlalnepantla	GASODUCTO TEPOZANES	2,769.47	12	10	15	75
197	San Francisco Tlalnepantla	HUEYTLALPAN	9,633.36	10	64	96	480
198	San Francisco Tlalnepantla	HUILUCA (LADERA ORIENTE)	1,785.91	13	17	26	128
199	San Francisco Tlalnepantla	LA GALLERA TLALTILIPA	867.50	10	4	6	30
200	San Francisco Tlalnepantla	LOS ENCINOS	3,704.77	9	16	24	120
201	San Francisco Tlalnepantla	PEDREGAL DE AMINCO	23,110.68	10	43	65	323
202	San Francisco Tlalnepantla	PEDREGAL DE SN. FRANCISCO	129,152.73	10	245	368	1838
203	San Francisco Tlalnepantla	PETLAZOLCO-ATLAUPEZCO	8,649.56	6	16	24	120
204	San Francisco Tlalnepantla	TEPOZANES	4,561.70	5	18	27	135
205	San Francisco Tlalnepantla	TLALTILIPAC-PROL REFORMA	3,187.81	15	56	84	420
206	Santiago Tepalcatlalpan	ACOCA	23,710.07	12	104	156	780
207	Santiago Tepalcatlalpan	ALTOS TEPECLICA (TEPUENTE)	4,302.16	9	54	81	405
208	Santiago Tepalcatlalpan	AMPLIACIÓN TETLAPANOYA CONTLALCO)	23,784.52	13	97	146	728
209	Santiago Tepalcatlalpan	ATZITZICANTITLA	1,589.45	5	21	32	158
210	Santiago Tepalcatlalpan	CANTIL COMUNERO HUITZILTEPEC	22,277.56	14	32	48	240
211	Santiago Tepalcatlalpan	CANTIL I	15,081.34	18	37	56	278
212	Santiago Tepalcatlalpan	COLONIAL DEL VALLE (CLUB ATLANTE)	16,158.69	3	31	47	233
213	Santiago Tepalcatlalpan	CONTLALCO-TEXCANOCHOLTILTA	300.11	3	10	15	75
214	Santiago Tepalcatlalpan	CONTLALCO-XAPALTEPEC	1,415.00	8	10	15	75
215	Santiago Tepalcatlalpan	CONTLALCO LA CRUZ	1,621.22	5	4	6	30
216	Santiago Tepalcatlalpan	CUATETLAN I	2,986.27	15	15	23	113
217	Santiago Tepalcatlalpan	CUATITCULTITLA	1,565.56	1	10	15	75
218	Santiago Tepalcatlalpan	DOLORES TLALLI	7,962.53	14	30	45	225
219	Santiago Tepalcatlalpan	DURAZNOTITLA	38,289.93	13	105	158	788
220	Santiago Tepalcatlalpan	EL DIAMANTE	6,637.98	9	23	35	173
221	Santiago Tepalcatlalpan	LA GUADALUPITA (2a CERRADA DE AQUILES SERDAN)	144,949.88	32	170	255	1275
222	Santiago Tepalcatlalpan	LA JOYITA TEPECAHUITITLA	5,932.49	9	32	48	240
223	Santiago Tepalcatlalpan	LA MAGUEYERA	6,423.24	14	25	38	188
224	Santiago Tepalcatlalpan	MINERIA	13,826.23	11	47	71	353

Nº	Pueblo	Nombre del Asentamiento	Área m2	Antigüedad	Viviendas	Familias	Población
225	Santiago Tepalcatlalpan	MOYOCALCO	20,837.66	12	72	108	540
226	Santiago Tepalcatlalpan	CHOCOLINES NUCLEO AISLADO	289.75	1	1	2	8
227	Santiago Tepalcatlalpan	OCOTITLA TEPACHIUXIAC (AGUACATE)	4,746.06	2	17	26	128
228	Santiago Tepalcatlalpan	RINCONADA ACOCA	1,174.85	15	11	17	83
229	Santiago Tepalcatlalpan	SANTA CRUZ XOCHIATLACO	20,073.81	13	85	128	638
230	Santiago Tepalcatlalpan	TEHUIXTITLA (NUCLEO AISLADO)	1,302.15	1	4	6	30
231	Santiago Tepalcatlalpan	TEMAMATLA	2,362.38	4	10	15	75
232	Santiago Tepalcatlalpan	TEPECUICAE EL ALTO (DE MAYO CORRALITLA)	50,399.75	22	134	201	1005
233	Santiago Tepalcatlalpan	TEPEXOMULCO LAS ROCAS ALCUAYECA TECAXI	1,643.94	5	12	18	90
234	Santiago Tepalcatlalpan	TEPEXOMULCO-TEXOXOTLA-TLAXOMULCO	3,463.32	8	22	33	165
235	Santiago Tepalcatlalpan	TEPEXOMULCO CDA. BUGAMBILIA	16,350.37	6	79	119	593
236	Santiago Tepalcatlalpan	TEPEXOMULCO EL ALTO	1,470.92	15	5	8	38
237	Santiago Tepalcatlalpan	TEPEXOMULCO SUR	13,774.48	6	40	60	300
238	Santiago Tepalcatlalpan	TETAMAZOLCO	1,758.28	10	17	26	128
239	Santiago Tepalcatlalpan	TETLAPANOYA	23,135.55	13	68	102	510
240	Santiago Tepalcatlalpan	TEXCALPA	1,316.38	2	10	15	75
241	Santiago Tepalcatlalpan	TEXOPANTITLA	1,994.72	12	10	15	75
242	Santiago Tepalcatlalpan	TEXOQUITE EL GRANDE	286.15	1	2	3	15
243	Santiago Tepalcatlalpan	TLACAMAC	2,782.35	8	20	30	150
244	Santiago Tepalcatlalpan	TLALATLACO-AMPLIACIÓN TLALATLACO	2,739.83	14	33	50	248
245	Santiago Tepalcatlalpan	TLAXOPA I (1a. SEC -6a SEC.)	78,478.61	12	284	426	2130
246	Santiago Tepalcatlalpan	TLAXOPA NORTE (PROVIVIENDA INDEPENDIENTE)	27,945.24	8	179	269	1343
247	Santiago Tepalcatlalpan	TLAXOPA REVOLUCION	12,842.84	10	32	48	240
248	Santiago Tepalcatlalpan	TLAXOPAN II	21,403.43	14	97	146	728
249	Santiago Tepalcatlalpan	VALLE VERDE	45,758.55	19	219	329	1643
250	Santiago Tepalcatlalpan	XAXALTONGO-AMPL. XAXALTONGO	6,400.69	12	68	102	510
251	Santiago Tepalcatlalpan	XOCHIPILA	19,749.16	5	63	95	473
252	Santiago Tepalcatlalpan	XOCHITENCO	29,464.02	12	61	92	458
253	Santiago Tepalcatlalpan	XOCHITENCO-COCHERAS	3,212.19	15	22	33	165
254	Santiago Tepalcatlalpan	ZACAHITI	488.66	2	3	5	23
255	Santa Cruz Xochitepec	CANERA	13,833.17	22	44	66	330
256	Santa Cruz Xochitepec	JOYA GRANDE	662.01	15	8	12	60
257	Santa Cruz Xochitepec	PROL. MORELOS	7,092.55	15	23	35	173
258	Santa Cruz Xochitepec	TLAHUEMANCO	9,634.92	30	29	44	218
259	Santa Cruz Xochitepec	ZAPOCO CIPRES (CHAPULTEPEC)	12,849.64	15	35	53	263
260	Cabecera Delegacional	AMALACACHICO 1a SEC	22,815.64	3	92	138	690
261	Cabecera Delegacional	AMALACACHICO 2a SEC	18,113.26	3	22	33	165

Nº	Pueblo	Nombre del Asentamiento	Área m2	Antigüedad	Viviendas	Familias	Población
262	Cabecera Delegacional	AMALACACHICO 3a. SEC.	5,399.81	2	40	60	300
263	Cabecera Delegacional	AMALACACHICO 4a. SEC.	4,708.05	2	54	81	405
264	Cabecera Delegacional	AMELACO 1a. SEC.	2,526.31	5	8	12	60
265	Cabecera Delegacional	AMELACO 2a. SEC.	3,732.72	8	22	33	165
266	Cabecera Delegacional	AMPL. AYECATL	17,338.84	20	64	96	480
267	Cabecera Delegacional	AMPLIACION BODOQUEPA	33,697.68	16	56	84	420
268	Cabecera Delegacional	AMPLIACION CALTONGO	49,292.44	16	143	215	1073
269	Cabecera Delegacional	BO. CALTONGO	118,072.81	100	600	900	4500
270	Cabecera Delegacional	BODOQUEPA	63,495.79	50	300	450	2250
271	Cabecera Delegacional	CELADA	14,946.01	50	105	158	788
272	Cabecera Delegacional	EL INFIERNITO BO. ASUCION	53,730.19	15	190	285	1425
273	Cabecera Delegacional	EL RANCHITO	57,536.86	19	153	230	1148
274	Cabecera Delegacional	LAGUNA DEL TORO	8,721.16	12	48	72	360
275	Cabecera Delegacional	PISTA VIRGILIO URIBE	7,091.19	2	5	8	38
276	Cabecera Delegacional	RECODO DE CALTONGO	68,290.22	11	163	245	1223
277	Cabecera Delegacional	SAN JUAN TLAMANCINGO	100,454.48	17	311	467	2333
278	Cabecera Delegacional	SANTA ROSA CHILILICO	8,204.78	0	40	60	300
279	Cabecera Delegacional	SANTIAGO CHILILICO	34,439.46	15	74	111	555
280	Cabecera Delegacional	TECALTITLA	23,191.81	19	20	30	150
281	Cabecera Delegacional	TIRAS DE ZACAPA	59,108.27	21	113	170	848
282	Cabecera Delegacional	TOLTENCO 1a. SEC.	4,126.68	4	25	38	188
283	Cabecera Delegacional	TOLTENCO 2a. SEC.	165.27	2	3	5	23
284	Cabecera Delegacional	TOLTENCO 3a. SEC.	502.84	3	18	27	135
285	Cabecera Delegacional	TOLTENCO 4a. SEC.	3,796.32	2	20	30	150
286	Cabecera Delegacional	TOLTENCO 5a. SEC.	3,456.37	3	28	42	210
287	Cabecera Delegacional	TOLTENCO 6a. SEC.	5,382.21	3	8	12	60
288	Cabecera Delegacional	TOLTENCO 7a. SEC.	1,040.23	3	2	3	15
289	Cabecera Delegacional	TOLTENCO 8a. SEC.	1,746.05	2	9	14	68
290	Cabecera Delegacional	TOLTENCO 9a. SEC.	3,155.55	3	54	81	405
	Xochimilco	ASENTAMIENTOS NO DEFINIDOS / 359	193,502.10		438	657	3285
		<b>TOTAL</b>	<b>5,230,556.94</b>		<b>17,575</b>	<b>26,363</b>	<b>131,813</b>