

URBANIZACIÓN METROPOLITANA Y DESARROLLO MUNICIPAL. EL CASO DE ECATEPEC, ESTADO DE MÉXICO

Javier Pérez Corona

El proceso de urbanización en México ha sido en la últimas décadas uno de los aspectos de mayor significación, que ha transformado de manera radical la estructura territorial del país con profundos contrastes regionales; expresando un mayor ritmo de crecimiento demográfico y de concentración de inversiones en la zona metropolitana de la ciudad de México, que, sin embargo, no se ha traducido en un mayor nivel de bienestar para el conjunto de sus habitantes, como resultado de la reproducción a su interior de la desigualdad social y que en su dinámica de expansión la población se ha desbordado a los municipios aledaños, generando un impulso aún mayor y a una escala más amplia con flujos intrametropolitanos, como resultado del aumento del precio del suelo y de la vivienda, lo que en conjunto ha venido dando una configuración urbana de carácter precario como la predominante en los municipios metropolitanos y, en particular son las características que tipifican a Ecatepec.

El rápido proceso de urbanización experimentado por el municipio de Ecatepec data de tan sólo unos cuantos años antes a la actualidad, al transformar totalmente su medio ambiente de ruralidad a urbano, que lo ubica hoy en día como el municipio más poblado de la entidad, donde la magnitud de las necesidades y carencias de sus numerosos asentamientos humanos populares, representan un importante desafío para la planificación del desarrollo local, en un contexto de drásticas limitaciones presupuestales que orillan a la búsqueda de alternativas urbanísticas con mecanismos financieros consensados. De tal forma, se puede conjeturar que su crecimiento urbano ha estado determinado por su cercanía a la ciudad de México y, que las intervenciones gubernamentales a través de las políticas de desarrollo urbano han venido estimulando la expansión periférica, con una forma de ocupación de predios individuales y de baja densidad que

subutiliza la costosa infraestructura existente, incrementando cada vez más los déficits en los equipamientos colectivos y trasladando al ámbito municipal la responsabilidad de atender las carencias.

El panorama de precariedad que presenta el municipio de Ecatepec es la expresión de la magnitud de su actual problemática urbana, con asentamientos humanos que se caracterizan por un conjunto de colonias que en su gran mayoría son populares y están diseminados por prácticamente todo su territorio. En la actualidad están totalmente saturadas las zonas más apropiadas para el desarrollo urbano, lo que limita la posibilidad de contar con tierras de reserva para su futuro crecimiento.

El medio ambiente construido en el municipio de Ecatepec está conformado actualmente por 207 colonias y 99 fraccionamientos; siendo en su gran mayoría populares, con serios problemas de irregularidad en la tenencia de la tierra como resultado de la invasión y ocupación ilegal de predios de propiedad estatal o bien, por el fraccionamiento y lotificación al margen de la ley por haber estado bajo el régimen de propiedad ejidal o comunal, situación que ha limitado a su vez la dotación de los servicios públicos elementales para tales asentamientos. Por otro lado, también se han llevado a cabo importantes fraccionamientos como resultado de acciones inmobiliarias de gran envergadura, a través de empresas entre las que destaca: Inmobiliaria Romero, Inmobiliaria y Comercial Bustamante S.A. (INCOBUSA), Inmobiliaria Ciudad Azteca, Fraccionadora Ecatepec, entre otras; también se observan importantes negocios especulativos acaparados por unas cuantas familias que han hecho grandes fortunas, como los Rivera Torres, por ejemplo; Asimismo han actuado importantes organismos públicos como promotores de la urbanización AURIS, BANOBRAS, FONHAPO, principalmente, y líderes de colonos que han tenido relevancia al impulsar grandes asentamientos a través de la manipulación política para el partido oficial con la tolerancia gubernamental. Por lo anterior se puede considerar que se carece de áreas de reserva territorial para el desarrollo urbano, tomando en cuenta que los asentamientos han llegado a ocupar parte de la reserva ecológica de la Sierra de Guadalupe, en la parte poniente del municipio.

La mayoría de los asentamientos humanos han surgido como fraccionamientos ilegales, operados, sin duda, bajo mecanismos fraudulentos y proscritos de los ordenamientos locales, situación que ha generado un espacio de disputa por la apropiación del suelo para la realización de grandes negocios inmobiliarios, derivado de la enorme demanda de tierra urbana, así como, también de la lucha política entre los distintos grupos sociales. En este marco social se ha creado un importante mercado de tierra urbana, al cual se ha restringido el acceso de las clases populares cada vez más.

Tal proceso ha implicado que los ejidos y los terrenos comunales prácticamente hallan desaparecido por el empuje de la mancha urbana; asimismo, los terrenos dedicados a las actividades industriales ocupan cada vez menos área en proporción al suelo de uso habitacional, que por su crecimiento, sin duda llega a niveles de casi el 80% de la superficie total urbanizada; y de tal uso de suelo más del 60% corresponde a las colonias populares que concentran una población del orden de 800 mil habitantes en condiciones de serias carencias y de deterioro de su calidad de vida. Población que en su gran mayoría, aparte de su condición de inmigrantes, son jóvenes en edad productiva y con pocas alternativas de desarrollo.

Los asentamientos y colonias populares se han ido edificando mediante los propios y escasos recursos de los habitantes desde la llegada al sitio por invasión o compra, hasta la adecuación y consolidación a través de un proceso largo que incluye necesariamente el trabajo solidario y colectivo de los vecinos. Este proceso casi siempre pasa por la conformación de comités de lucha por la defensa del asentamiento para evitar el desalojo y para lograr la regularización de la tenencia de la tierra, también estas formas de organización son para la dotación de servicios públicos, que las más de las veces los mismos habitantes se los procuran. Definitivamente la autoconstrucción es la forma más común que se asume para la edificación, con tecnologías constructivas rudimentarias y determinando su disponibilidad de tiempo y su cotidianidad a las limitaciones y escasez de recursos y, en mucho menor medida, la posibilidad de explorar formas habitacionales de diseño, distribución y confort más apropiadas, como expresión de su cultura; bajo estas condiciones el parque construido se muestra casi siempre en el mejor de los casos en obra negra y, en el peor en tugurios.

La precariedad descrita propicia la iniciativa de los sectores populares para suplir con gran creatividad las limitaciones económicas impuestas por el modelo de desarrollo desigual del país, mostrando cómo se sobrevive en medio de la crisis y en el caso particular en la forma de edificación de sus viviendas y de su hábitat, dado que es elocuente; sobre todo con la política urbana actual, que el Estado cada vez participa menos en inversiones y programas habitacionales de interés social.

El punto de partida y como antecedente registrado de los asentamientos humanos de carácter urbano, ya dentro de los cánones del mercado formal e informal de compra venta de terrenos y de tramitación y gestoría para su promoción, se ubica a mediados de los años cincuentas en el pueblo de Tulpetlac, con la autorización del fraccionamiento Nuevo Laredo, por parte del gobierno de la entidad. Este hecho se dio a pesar de que aún no se contaba con un marco legislativo que normara tales iniciativas, puesto que la primera ley de fraccionamiento de terrenos de la entidad apareció hasta el 11 de abril de 1959, en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, aprobada por el Gobernador Gustavo Baz Prada, en el cual se obligaba a los compradores a cubrir el pago de servicios públicos y de obras de agua potable y drenaje (GGEM, 1955).

En el mismo período de los cincuentas, bajo la administración de Sánchez Colín, surgen varias colonias populares sin ningún servicio y con serios problemas de irregularidad en la tenencia del suelo, en la parte oriente del municipio, sobre los terrenos disecados del antiguo lago de Texcoco, la llamada Quinta Zona, que con algunas de sus áreas, años después formaría parte del nuevo municipio de Nezahualcóyotl, creado a inicios de los sesentas.

Durante el citado período se llevaron a cabo un reducido número de fraccionamientos, situación que de alguna manera refleja el ritmo lento de expansión de la mancha urbana hacia la conurbación con el Distrito Federal, a lo largo de la década de los cincuenta. Solamente de 1952 al año de 1957 se autorizaron 4 fraccionamientos: dos realizados por empresas fraccionadoras y los otros dos por los propietarios privados de los predios que se lotificaron. Y, de 1958 hasta el año de 1963, se dinamizan las acciones inmobiliarias, período en el que se llevaron a cabo 11 fraccionamientos: 7 realizados por empresas privadas; uno, por su propietario; y, los otros 3 por

diversas asociaciones. Este último período es el que marca la pauta para la metropolización de Ecatepec, al conurbarse con el Distrito Federal.

Es durante el lapso de 1964 hasta el año de 1969, mediante la gubernatura de Juan Fernández Albarrán, que se manifiesta un mayor impulso a la lotificación de predios urbanos, por el número de fraccionamientos autorizados que asciende a 21, predominando las acciones de empresas inmobiliarias privadas con 16; por parte de propietarios, solamente 4; y, uno, que les autorizaron fraccionar a una asociación civil (GGEM.). Es significativa ya la presencia del capital inmobiliario en el mercado del suelo, el cual es desde entonces acaparado de manera por demás evidente y, por otro lado, es notoria la ausencia absoluta de organismos gubernamentales en acciones de suelo y vivienda durante alrededor de 20 años.

En los años setentas, el contexto de conformación de los agentes sociales que habían venido fraccionando el suelo en Ecatepec se modifica, al agregarse la intervención y participación del aparato de Estado en el mercado del suelo urbano. De 1970 al año de 1975 se llevan a cabo 9 fraccionamientos mediante acuerdos gubernamentales de autorización: 4 por parte de empresas inmobiliarias privadas; 3 realizados por el Estado; y, 2 por parte de propietarios privados. Es evidente que la magnitud de la demanda de suelo urbano, en un contexto de crecimiento demográfico explosivo de Ecatepec ya totalmente conurbado con el Distrito Federal, demandó tal intervención del Estado, para paliar los problemas derivados del monopolio del suelo por el capital inmobiliario que ha venido excluyendo amplios sectores sociales de la población.

De 1976 hasta el año de 1981 se realizan 13 fraccionamientos; 7 por parte de empresas fraccionadoras privadas; 5 promovidos por empresas estatales; y, solamente uno, por parte de su propietario. Es significativa la participación del Estado, al continuar interviniendo en la promoción del mercado del suelo, con inversiones públicas relevantes que también se canalizaron hacia la construcción de importantes vialidades para fortalecer los vínculos con la ciudad de México. A este respecto destaca la Vía Morelos y, sobre todo, la autopista a Pachuca; además de las obras públicas complementarias de guarniciones, banquetas, redes de agua y drenaje, alcantarillado, etcétera.

En los últimos años han proliferado gran cantidad de asentamientos humanos irregulares, en la mayoría de los escasos terrenos disponibles, predominando los poco aptos para el crecimiento urbano asentados en cañadas, cerros y lomeríos. A este período corresponde el rápido poblamiento de la zona poniente del municipio sobre la sierra de Guadalupe y de la gran concentración de gente en la parte norte de Ecatepec, sobre las áreas altas de Chiconautla.

En suma, en el lapso descrito se nota la tendencia a la monopolización del suelo por parte del capital inmobiliario, en cuanto al número de promociones de fraccionamientos, pero lo realmente relevante es la magnitud de la superficie lotificada por tales empresas privadas, que por el tamaño de los fraccionamientos se deduce tal afirmación. Simplemente durante el período de 1964 a 1969, los siete grandes fraccionamientos: Los Laureles, fraccionado por la empresa Fraccionadora Ecatepec S. A.; Azteca, con tres secciones, fraccionado por Fraccionamiento Azteca S. A.; Jardines de Casanueva y Jardines de Morelos, fraccionado por INCOBUSA; Nuevo Paseo de San Agustín, dos secciones, fraccionado por Fraccionadora San Agustín S. A.; y, ampliación norte de Nuevo Paseo de San Agustín, promovido por Fraccionadora de Santa Clara, abarcaban una superficie que en conjunto casi llegó a 11 millones de metros cuadrados, de los aproximadamente 12 millones de metros cuadrados que cubrieron los 16 fraccionamientos autorizados en el citado período, según se consigna en los diversos acuerdos de autorización publicados por las Gacetas de Gobierno de la entidad de esos años.

Tan sólo con el caso de INCOBUSA, que ha sido una de las más importantes, ya con más de 30 años de operación no sólo en Ecatepec sino también a nivel nacional, en el municipio ha realizado los fraccionamientos de Jardines de Morelos, Jardines de Casanueva, Jardines de Santa Clara y Jardines de Cerro Gordo, los que concentraban alrededor de 130 mil habitantes en los primeros años ochentas. Lo que en si mismo refleja lo redituable de los negocios con el suelo urbano y la edificación.

El monopolio privado del suelo junto con las grandes inversiones en obras públicas generaron una fuerte especulación de tierra urbana y vivienda lo que elevó su precio, excluyendo a los sectores de bajos ingresos económicos y obligándolos a acudir a la ocupación de predios al

margen de los cauces legales; situación que explica el enorme crecimiento de la demanda del suelo que generó asentamientos humanos en ejidos, tierras comunales y estatales.

Por parte del Estado es por demás evidente la ausencia de programas para el impulso de fraccionamientos populares durante el período, sin embargo, sólo a partir del año de 1970 en adelante se realizaron importantes promociones de suelo urbano y vivienda de interés social en el municipio. Como ejemplos destacan, por parte de AURIS, Izcalli Jardines, con casi 2 mil lotes; Izcalli Ecatepec e Izcalli Santa Clara, con 884 lotes; en el periodo que va de 1973 a 1980. El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), se creó el fraccionamiento INDECO Santa Clara, con 628 lotes. El INFONAVIT, también participó al impulsar el fraccionamiento Industrias Ecatepec, en 1980. BANOBRAS realizó el fraccionamiento Valle de Aragón con una superficie de más de 2 millones de metros cuadrados. Y, además el FONHAPO llevó a cabo la construcción de "pies de casa" en algunas colonias del oriente de la ciudad, como en la Nueva Aragón, principalmente, para sectores de la población excluidos de los demás programas. Acciones que sin embargo, resultaron insuficientes ante la magnitud de la demanda de la población de escasos recursos, que además, no contaba con los ingresos suficientes para ser sujeto de crédito de tales programas públicos.

En tal contexto, crece el mercado informal del suelo urbano constituido por las acciones de apropiación ilegal, la venta fraudulenta, la lotificación al margen de los ordenamientos gubernamentales, etcétera; junto con las acciones de intervención del Estado para regular la tenencia de la tierra, a través de las expropiaciones de fraccionamientos que no cumplían con la Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México, conforman una situación de graves conflictos, donde se tejen una maraña de intereses económicos y políticos, y donde las colonias populares han llevado la peor parte.

Teniendo presente que el mayor número de asentamientos humanos populares se ha dado sobre terrenos ejidales, comunales y estatales, es evidente la magnitud de los problemas que esta situación ha generado, sin que las políticas urbanas para tal fin lo hayan solucionado, a pesar de los programas de regularización que se han implementado; el poblamiento si bien se ha

restringido, no se ha detenido, así lo muestran algunos asentamiento promovidos recientemente por el partido oficial en terrenos aledaños al canal de aguas negras y frente al depósito de evaporación solar El Caracol.

Cabe reflexionar acerca de la estrategia de la expropiación y regularización llevada a cabo por los distintos gobiernos de la entidad y sus consecuencias para la urbanización de Ecatepec, de donde destaca: el fortalecimiento del mercado capitalista del suelo y sus beneficiarios, los grupos inmobiliarios, además que se logró consenso político de la población ahí establecida de manera irregular, las autoridades locales obtuvieron mayores ingresos por la mayor captación de impuestos y, con lo que se desataron los procesos de segregación social de la población de menores ingresos que no pudo pagar el aumento de la renta del suelo y vivienda y, en consecuencia fueron expulsados hacia otras zonas, para reiniciar un nuevo asentamiento.

Es decir que, a pesar del monopolio del suelo urbano por parte de las empresas fraccionadoras privadas, el sector popular ha construido más del 60% del total del parque edificado con que cuenta el municipio. Actualmente, en el marco de la crisis, con la reducción de inversiones públicas y del capital inmobiliario hacia la construcción, tal situación tiende al aumento de la autoconstrucción de la vivienda popular, con características de precariedad por los materiales austeros utilizados casi siempre derivados de desecho, cartón, lámina de desperdicio, madera, adobe, concreto, tabicón, principalmente; y la reducción del espacio para la edificación bajo una tipología de habitación promiscua y de hacinamiento, compuesta de uno a dos cuartos con cocina y letrina, donde habitan 5 personas por vivienda en promedio.

Dentro de los planes y programas más relevantes para enfrentar la problemática del proceso de urbanización del municipio de Ecatepec, destacan las acciones destinadas a la regularización del suelo y, en menor medida, las de promoción de vivienda de interés social; así como las de los programas de obras de infraestructura, servicios públicos y equipamientos colectivos.

Entre las mayorías empobrecidas de la población las demandas se han venido manifestando en torno al acceso a la propiedad de la tierra, a través de la regularización, así como a la

infraestructura, a los servicios públicos y a la vivienda desde los años setenta. Se considera que en Ecatepec un porcentaje significativo de su población total se encuentra en tal situación de irregularidad en la tenencia de la tierra, producto del explosivo crecimiento demográfico sobre suelo de carácter ejidal, comunal y estatal, dando lugar al surgimiento de un enorme mercado informal de suelo urbano.

Ante esta problemática, en el año de 1969 el gobierno del Estado de México crea AURIS, como el primer instrumento para enfrentar la expansión de la conurbación, sin embargo, a pesar de que debería haber operado a nivel estatal, se concentró en los municipios metropolitanos. Por ello, el municipio de Ecatepec a partir de 1970 llevó a cabo algunos programas de suelo urbano y vivienda de interés social.

Asimismo, desde el año de 1970 se ha venido implementando una importante política urbana de regularización del suelo, sin que por otro lado se hayan llevado a cabo programas complementarios de dotación de servicios públicos y equipamientos colectivos, con lo cual la regularización estatal significa una acción sumamente limitada en la solución de los problemas y carencias de los asentamientos precarios.

Durante este período solamente una obra pública adquiere relevancia por su impacto urbano, la construcción de la Vía Morelos en 1972, junto con sus obras complementarias, con un costo total de 220 millones de pesos, cuyo financiamiento corrió a cargo de la Secretaría de Obras Públicas, el Gobierno del Estado y los habitantes de las zona aledañas y cercanas a la obra vial (GGEM, 1972: 3). A pesar de que la promoción de la obra surgió de los industriales de Ecatepec y del gobierno en turno, sobre quienes recayó su enorme costo fue en los habitantes de las colonias populares asentados en terrenos tanto legales como ilegales de Santa Clara, Xalostoc, Tulpetlac, Jardines de Casanueva, Ciudad Azteca, San Agustín, Jardines de Santa Clara, Nuevo Laredo, San Cristóbal, Ruiz Cortínez, principalmente. Inversión que elevó la renta del suelo en la zona, pero que, los realmente favorecidos con tan cuantiosa obra fueron los empresarios de la industria, los comerciantes y los camioneros. El gravamen que se hizo a los colonos se cargó a través del pago

de impuestos prediales, con la boletas emitidas por las receptorías de rentas en 60 pagos bimestrales.

En 1974, bajo la gubernatura de Hank González otra importante iniciativa que sin embargo no tuvo la trascendencia esperada, fue la remodelación del Centro Histórico de Ecatepec, dentro del proyecto echeverrista de rescate de sitios de valor histórico y urbano arquitectónico. Proyecto que se quedó sumamente limitado, ya que contemplaba dotar de infraestructura y servicios al núcleo, con remozamiento de inmuebles, quedando en mero fachadismo y sin ningún beneficio social para los ecatepecenses.

A través de AURIS se han impulsado programas de vivienda de autoconstrucción, así como venta de lotes en diversas colonias populares, como la México Prehispánico, Novela Mexicana, PRIZO I y II, principalmente; en donde existían problemas de irregularidad en la tenencia del suelo y serias carencias de servicios públicos y equipamientos.

En el período que va del año de 1970 a 1987 surgen varias importantes instituciones y programas de regularización de la tenencia de la tierra por los diversos problemas que plantean las modalidades del tipo de suelo: la CORETT, encargada de la solución de irregularidades de suelo agrario, ejidal y comunal, de carácter federal; a nivel estatal, aparte del ya citado AURIS, el Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente (PRIZO), creado en el año de 1971; años después, durante la gestión del Gobernador Jorge Jiménez Cantú, se instrumenta el Plan Sagitario que operó de 1976 hasta 1981, así como la creación de la Dirección General de la Tenencia de la Tierra, en 1981; la Comisión de Regularización del Suelo del Estado de México (CRESEM), bajo la administración de Alfredo del Mazo González, en 1982, continuado por Del Mazo González y Alfredo Baranda, y sus sucesores hasta la actualidad. La CRESEM precisamente surge en el municipio de Nezahualcóyotl, derivado de los fuertes conflictos por la irregularidad de la tenencia del suelo que lo ha caracterizado, organismo que desde ese momento se extiende a los demás municipios, en un ámbito donde, para el año de 1980, según las autoridades municipales existían 4 800 hectáreas de tierras comunales ocupadas por asentamientos ilegales, o sea un 91% del área total de suelo urbano, que ascendía a 5 250 hectáreas (GEM, 1980 b).

PRIZO se diseñó para realizar obras de desarrollo urbano y la creación de infraestructura en las zonas cuarta y quinta de los terrenos disecados del ex-lago de Texcoco, pertenecientes a la jurisdicción de Ecatepec, también cubrió al municipio de Nezahualcóyotl con créditos otorgados a través de BANOBRAS, por encontrarse parte de su territorio en tales áreas; sin duda su creación obedece a la problemática muy particular de deterioro que se presenta en los asentamientos de la parte oriente.

Las acciones realizadas por PRIZO en el breve lapso de operación para las zonas mencionadas de Ecatepec, y conjuntamente con otras instancias del gobierno estatal, abarcan desde promover la regularización de la tenencia de la tierra, establecer cierto ordenamiento para dotar a los centros de población de variados equipamientos de carácter industrial, comercial y de servicios y, por supuesto nuevos asentamientos habitacionales, mediante la expropiación de terrenos. Actuando también en la realización de obras de drenaje y agua potable, guarniciones y banquetas y, en menor medida la construcción y pavimentación de ciertas vialidades relevantes, como la avenida Central que se constituye en columna vertebral de la comunicación de los asentamientos de la parte oriente del municipio y en torno al cual proliferarían posteriormente conjuntos comerciales como Plaza Aragón, Central de Fabricantes, etcétera, dando paso a la aparición de numerosos fraccionamientos privados por la valorización de los terrenos y las inversiones realizadas a través del programa citado. Trabajos realizados en coordinación con otros organismos, como por ejemplo la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento (CEAS). A este respecto es de esperarse en la actualidad un nuevo impacto urbano con la puesta en operación de la nueva línea metropolitana de transporte del Metro a lo largo de la Avenida Central.

Con la implementación de PRIZO se dio un significativo impacto en la zona oriente de Ecatepec, al sobrepoblarse y llegar a 700 mil habitantes en el año de 1980 (GEM, 1980 b), a pesar de que la instrumentación de PRIZO fue sumamente limitada, prevaleciendo las enormes carencias y déficits en medios de consumo colectivos. En materia de vivienda la precariedad es evidente, ya que el 70% del total del parque construido de la Quinta Zona requiere reconstruirse por su deplorable estado. Con la profundización de la crisis económica de los años ochentas, se complica la autoconstrucción de vivienda por la situación de constante deterioro salarial y el

encarecimiento de los materiales de construcción; así como, el desmesurado aumento del impuesto predial; lo que en conjunto tiene serias repercusiones en los asentamientos populares al grado de determinar la expulsión y segregación de los habitantes de menores ingresos hacia otras zonas de menor gravamen.

En 1982 se estimaba que el 30% de la superficie urbanizada total de los municipios metropolitanos se encontraban bajo situación de irregularidad en la tenencia de la tierra, esto es 13 840 hectáreas, en 443 837 lotes, donde se encontraba una población de 2.63 millones de personas. Para el año de 1986 se mantenían estas cifras, a pesar de la operación de los programas de regularización de suelo. Según la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, la regularización de la tenencia de la tierra que se llevó a cabo en Ecatepec, entre suelo ejidal y privado, asciende a una superficie de 1 565.10 hectáreas, con una cobertura de población de casi 350 mil habitantes, sólo por debajo de Nezahualcóyotl en magnitud de tales acciones. Con tal información derivada de mismo gobierno de Del Mazo González y Alfredo Baranda, se nota que debe haber aumentado la cantidad de suelo urbano irregular, puesto que la cobertura de los programas en el citado periodo, a través de la CRESEM, AURIS y CORETT, sólo cubrió un 26% de la demanda total.

El gobierno de Alfredo del Mazo González, presidió en Chiconautla el acto de expropiación de 293 hectáreas para reserva territorial del municipio de Ecatepec, afectando el ejido de Santo Tomás Chiconautla; que estaba destinado supuestamente a poner coto al crecimiento urbano desordenado y a la instalación de nuevos asentamientos irregulares, según lo informó el vocero gubernamental (La Jornada, 4/XII/85).

Otra acción importante fue la que se realizó, por medio de la expropiación por parte del Ejecutivo Federal, de 155.87 hectáreas del municipio de Ecatepec, para ser destinados a un programa de ordenamiento, urbanización y vivienda para 10 mil familias de escasos recursos, según declaró en su momento el secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Camacho Solís, junto con el gobernador en ese momento Ramón Beteta (La Jornada. 18/XI/87).

Paralelamente a la expropiación se creó el organismo público descentralizado Programa Fraccionamiento Popular de Ecatepec, que entre sus variados objetivos, contemplaba el evitar la especulación con el suelo, promover su adecuado uso y destino; ejecutar los programas de vivienda popular en los predios expropiados; convenir con los gobiernos estatal y municipal la dotación progresiva del equipamiento urbano básico, y gestionar las inversiones y el financiamiento necesarios. Tal programa se disolvió el 30 de noviembre de 1988, y sus recursos financieros se derivaron principalmente del FONHAPO (La Jornada, 18/XI/87).

Sin embargo, a pesar de tales políticas para contar con reservas territoriales para el desarrollo urbano ordenado, ha prevalecido el crecimiento caótico de los intereses económicos y políticos de los grupos de poder local. Así lo testimonia en una entrevista para esta investigación el Delegado en Ecatepec Fidel Zarco Miranda, de la Comisión de Regularización del Suelo del Estado de México (CRESEM), al afirmar que Ecatepec ya no cuenta con reserva territorial, pues los últimos terrenos que quedaban y con potencial agrícola en Guadalupe Victoria, en el ejido de San Cristóbal y en Chiconautla, ya están totalmente vendidos y en proceso de poblamiento, debido a las reformas al artículo 27 constitucional, a la enorme demanda de suelo y a la corrupción de funcionarios; lo anterior propició que la CRESEM se halla venido enfrentando con los gobiernos municipales.

En el marco del Plan de Desarrollo del Estado de México que apareció en 1984, se señala como uno de los problemas más relevantes de la entidad la enorme concentración de población y de inversiones en los municipios metropolitanos del valle Cuautitlán-Texcoco en desproporción con el resto de los municipios, lo que ha provocado grandes desequilibrios a su interior; asimismo plantea de manera prioritaria detener y poner límites al crecimiento metropolitano. De tales observaciones se derivaron los programas "Pinte su Raya", que se propuso regular el crecimiento urbano, delimitando los terrenos propicios para la edificación de viviendas, así como desalentar la acción de los fraccionadores ilegales incrementado penalidades a través de reformas a la legislación de la entidad. Por su parte el programa "Horizonte XXI", se ideó con el fin de reorientar la migración hacia otras ciudades fuera del valle Cuautitlán-Texcoco, a través de la utilización y la mejora de su infraestructura y equipamientos colectivos ya existentes en los

centros urbanos alternativos, como Toluca, Atlacomulco, Jilotepec, Tejupilco y Lerma; a su vez, como complemento de este programa se ideó el Programa Horizonte Control, que pretendió coordinar acciones en los tres niveles de gobierno para optimizar recursos al máximo, buscando una autosuficiencia en los municipios conurbados con la ciudad de México (La Jornada, 31/X/85).

El Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, derivado de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, dentro de los lineamientos de la federación, se encarga de establecer las normas y ordenamientos para la regulación de los usos de suelo, límites de crecimiento y mejoras de los centros de población de la entidad. Asimismo establece la necesidad de elaborar los planes de desarrollo de los demás niveles: el Plan de Desarrollo Urbano Municipal y los Planes de Centros de Población Estratégicos, sobre todo los de los municipios metropolitanos.

De tal propuesta administrativa se deriva la canalización de recursos financieros para el desarrollo urbano municipal, así como, el establecimiento de convenios de participación como el Convenio de Desarrollo Social para hacer frente a las necesidades prioritarias. El monto de los recursos del municipio de Ecatepec, se deriva de fuentes federales, estatales y del mismo municipio; aunado a la fuente de recursos para financiar la terminación de obras de infraestructura básica son los Convenios de Desarrollo Municipal (CODEM). Sin embargo, Ecatepec carece de los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades prioritarias de su población; solamente a manera de comparación, durante el año de 1990 contó con un presupuesto de egresos de 55 654 millones de pesos para una población en ese momento de 1 218 135 habitantes (Op. cit.) y, mientras la Delegación Tlalpan del Distrito Federal, en el mismo año contó con 53 378 millones de pesos para una población de 484 866 habitantes, es decir un presupuesto casi similar para una población de casi tres veces menor, según la Cuenta Pública del D.D.F. y del G.E.M. En forma similar se puede hacer comparaciones con otras Delegaciones del Distrito Federal, donde hay enormes diferencias que muestran la precariedad de los recursos de Ecatepec y de otros municipios, a pesar de sus mayores necesidades.

De tales consideraciones se infiere que la complejidad de la problemática de la urbanización ha rebasado el marco normativo que impulsa la planificación y lo limitado que se encuentran, por un lado, los programas de desarrollo urbano, y, por otro, la complacencia y la estimulación de la urbanización ilegal amparada por un sistema político clientelar que corporativiza las demandas sociales a través del partido oficial. Este fenómeno opera por medio de personajes que se caracterizan por ser promotores de ocupación de tierras comunales y ejidales, con influencia y gran capacidad de movilización de masas de población dispuesta a la invasión de predios. Es el caso de Cruz Roldán, en el municipio de Ecatepec, y de "la loba", en Chimalhuacán, con mucha fuerza política y apoyado por algunos gobernantes, que a su vez reciben respaldo popular en sus administraciones.

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que se han tejido alianzas para tolerar e incentivar las ocupaciones ilegales de predios, de las que se han derivado grandes negocios mediante la venta fraudulenta de lotes y obligando, ante los conflictos surgidos, a la intervención de las autoridades a través de la regularización, revalorizando los terrenos antes de uso agrícola a otros de tipo urbano, incrementando su precio. De este vicio no escapan los mismos comuneros y ejidatarios que en ocasiones estimulan la ocupación; en general se puede afirmar que los agentes fraccionadores ilegales son los reales urbanizadores y planificadores ya que llevan la delantera a los planes y programas gubernamentales, y van marcando la pauta de por donde va la ocupación del territorio, superando la acción estatal.

Lo más significativo en los últimos años se inscribe dentro del Programa Nacional de Solidaridad, con acciones emergentes para obras muy puntuales en asentamientos populares, poniendo a trabajar a la población demandante de la obra pública en los Comités de Solidaridad, lo que se ha prestado a manipulación y clientelismo político.

En la actualidad, la problemática del proceso de urbanización de Ecatepec en el marco de la crisis, tiende a agravarse, por el conjunto de condiciones presentes, no sólo por el deterioro del nivel de vida de la población, sino, además por la política de austeridad del Estado, basado en el modelo urbanístico privatizador. Es por demás elocuente la estrategia de desarrollo urbana

delineada en el Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec 1994-1996 (PDME, 1994), por la ausencia de acciones en la conducción del desarrollo urbano al no existir programas que lo posibiliten; donde el gobierno municipal se asume como un mero gestor de créditos de suelo y vivienda de interés social ante las instancias financieras para que acuda la población demandante, así como también, agilizar los trámites de permisos y licencias de construcción; y de concesionar algunos de los servicios públicos; en fin, donde el mismo discurso adquiere una visión de administración de empresa.

Por otro lado, la lucha política ha venido cobrando importancia, algunas veces espontánea y otras organizada de la población establecida en los asentamientos populares. Las movilizaciones responden a la magnitud de los problemas urbanos derivados de los déficits en los servicios públicos, a la corrupción de las autoridades municipales, a la carestía y la deficiencia del transporte urbano, los fraudes y el engaño de fraccionadores de suelo sin escrúpulos, a la amenaza de despojo de tierras dedicadas al cultivo, etcétera, situación que en general se puede ubicar como los colonos haciendo frente ante el embate del capital inmobiliario y las políticas urbanas de Estado mexicano. Que hasta ahora se ha manifestado de diversas maneras desde la denuncia hasta la negociación, con éxitos y fracasos, avances y retrocesos, dependiendo de la coyuntura política y la correlación de fuerzas de ambas partes, pero sin duda en tal proceso se ha venido dando la urbanización en el territorio del municipio.

El panorama que ha originado el surgimiento de los movimientos urbano populares es complejo, pero está claro que es resultado de las contradicciones de la ciudad capitalista, y producto de la crisis, en la cual se conjugan diversos factores tanto de la estrategia del capital en su fase monopólica, como del ascenso al poder político de fracciones del capital financiero que han reorientado la política urbana, bajo un modelo segregador de la población de bajos ingresos. Es decir, los movimientos urbano populares aparecen en las ciudades como una respuesta política colectiva de las clases subalternas a la política urbana estatal y luchando por la mejoría en sus condiciones de vida; en particular por el acceso al suelo urbano, a la vivienda, los servicios públicos y a los equipamientos colectivos.

En la actualidad, de las 450 manifestaciones públicas de la población en el año de 1995 en la ciudad de México, el 92% fueron reclamos políticos por incumplimientos económicos, laborales, electorales y, la mayoría de las veces por servicios públicos. El 35% fueron demandas originadas en otras entidades, entre ellos los municipios metropolitanos, donde se concentran las mayores proporciones de rezagos de servicios públicos reflejo de la reducida oferta de los ayuntamientos que se ha visto rebasada por la insuficiencia presupuestaria, sobresaliendo Ecatepec, por la magnitud de sus problemas planteados debido a la escasez de agua potable, ya que sus mayores déficits aquí se concentran (La Jornada, 26/IX/96).

Si bien la característica política común de los movimientos urbano populares ha sido por la solución de demandas de tipo inmediateista, sin tener una perspectiva programática bien determinada, lo que ha ocasionado que decaiga la efervescencia política una vez que se ha conseguido parte de las peticiones de regularización de la tenencia de la tierra y servicios públicos; sin embargo, se ha venido dando una cierta conciencia política y formación de cultura solidaria social para el trabajo colectivo al interior de las colonias populares, lo que resulta básico para la solución de sus carencias, que en el caso del municipio ha sido de particular importancia, ya que tal experiencia de organización popular se ha mantenido, sobre todo, en los grupos independientes. Es en Ecatepec en donde la movilización social concierne al mayor número y diversidad de organizaciones populares y tiene la mayor cobertura territorial al abarcar a 36 colonias, sin duda debido a que forma parte de la metrópoli de la ciudad de México y que les resulta atractivo su suelo por su cercanía al Distrito Federal para las sólidas e influyentes organizaciones políticas urbanas de la región centro del país.

Seguramente de los conflictos políticos del movimiento sindical en Ecatepec desde la fase de la industrialización, cuando surgieron las primeras organizaciones obreras y sus experiencias en organización y lucha ante el capital y el Estado, dieron origen a los antecedentes políticos inmediatos que nutrieron a los movimientos urbano populares, junto con el proceso mismo de la lucha por mejores condiciones de vida y de reproducción de la fuerza de trabajo a través de los medios de consumo colectivos en sus respectivos asentamientos populares, las dificultades para el acceso al suelo urbano y la política urbana segregadora y excluyente fue lo que constituyó sus

elementos formativos para asumir tan peculiares formas de organización y lucha en la esfera del consumo social. En torno a la composición misma de tales organizaciones populares destaca la participación de la mujer, por ser la que está al frente de la reproducción de la fuerza de trabajo en el seno familiar y por su mayor tiempo cotidiano dentro del asentamiento, por lo que padece más directamente las carencias y los problemas de la colonia.

Los movimientos urbanos se pueden diferenciar por sus posturas políticas ante sus interlocutores el capital inmobiliario y el Estado, en dos tipos: los corporativizados y los independientes. Además es importante señalar que a su interior en su conformación misma no hay homogeneidad. Dentro de los primeros se ubican las organizaciones ligadas al partido oficial que se encarga de gestionarles sus demandas de suelo, vivienda, servicios y equipamientos ante las autoridades gubernamentales, a cambio de respaldo y clientelismo político que legitime y le de consenso al proyecto de desarrollo del Estado en turno. Los independientes, por lo general comparten cierta filiación política con los partidos políticos de izquierda y del centro progresista; sus demandas han sido medianamente satisfechas dependiendo de la coyuntura política y las más de las veces han sido objeto de represión, de mediatización y de cooptación.

La política del Estado en torno a las luchas urbanas, ha estado en relación directa a la coyuntura política que envuelve a los actores sociales, de tal manera que de tales arreglos, negociaciones o rupturas se han derivado los programas de desarrollo urbano. En el caso del gobierno de Hank González que con su grupo del Estado de México con enorme poder económico y político, ejemplifica de manera muy clara tal aseveración al expresar el tipo de política asumida ante los movimientos de colonos, inclinándose por la represión y desarticulación de las organizaciones de colonos independientes. En general esta fue la línea política marcada por el lopezportillismo caracterizada por poner freno a las invasiones de terrenos, mediante el desalojo y la represión; tal sería el caso del Campamento 2 de Octubre, por ejemplo, que se inscribe en el marco de la política urbana adversa a la población.

Las características de las demandas que aglutinan a las organizaciones son variadas, dependiendo de la situación particular de los diferentes asentamientos humanos. En el caso particular de

Ecatepec existe cierta tipología de uniformidad socioeconómica entre estas colonias en su gran mayoría populares. Asimismo, tales demandas han venido cambiando en el proceso de urbanización experimentado por el municipio, pudiéndose distinguir claramente tres etapas en torno a los movimientos urbano populares, que al mismo tiempo representa su proceso formativo y de maduración política: la primera que transcurre durante los años sesentas, cuya característica sobresaliente gira en torno a los conflictos por los terrenos debido al carácter del tipo de suelo y por los confusos linderos entre tierras y sus propietarios; la segunda, durante los años setenta, que es la más significativa por la importancia manifiesta de las movilizaciones populares en contra de los fraccionadores y el Estado; y, la tercera, cuando la lucha actual de las colonias populares se centra en mucho mayor medida por servicios públicos al interior del municipio, y constituyendo un amplio frente de lucha dentro de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP).

En las distintas etapas se han venido formando diversas asociaciones de vecinos entre las que destacan tanto las que se inscriben en los cánones oficiales como son los Consejos de Colaboración Municipal, los Jefes de Manzana, las Asociaciones de Colonos, etcétera; como las de carácter independiente, siendo el caso de la Confederación de Colonias Populares del Estado de México, la Unión de Colonias Populares de Ecatepec, la Coalición de Colonias de Tulpetlac, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, principalmente, de las cuales han surgido diversas organizaciones de manera particular y agrupadas en torno de la problemática a fin de una o varias colonias.

El movimiento urbano popular decae en la segunda mitad de los años ochenta como resultado de varios factores entre los que sobresalen, la dispersión de las diferentes organizaciones, después de los sismos de 1985 y por las diferentes demandas particulares de los damnificados para la reconstrucción de sus asentamientos; la falta de acuerdo para crear un sólo frente ante las elecciones presidenciales de 1988 en torno a determinado candidato, y, finalmente por la cooptación y mediatización ejercida por la política social del PRONASOL.

Sin embargo, en los últimos años y como resultado de la crisis hay un resurgimiento del movimiento urbano popular para hacer frente a los embates del modelo de desarrollo urbano neoliberal y privatizador, situación que así se expresó el pasado 6 de octubre "Día Internacional de los sin techo", al reunirse nuevamente todas las organizaciones aglutinadas por la CONAMUP, incluyendo la Unión de Colonias Populares de Ecatepec, en torno a la demanda fundamental de suelo, vivienda y servicios (La Jornada, 7/X/91).

El Estado ha pasado de una política de desalojos violentos a una de desalojos civilizados en aras de los ordenamientos concertados y de la racionalidad planificadora del desarrollo urbano. Sin embargo, la concertación sólo se establece en una actitud subordinada.

En la actualidad, está sucediendo que una parte central del discurso de la política municipal se ha orientado a ofrecer una más eficiente gestión en la dotación de servicios. Sobresale el hecho de que 37% de los conflictos derivan de la demanda de infraestructura hidráulica, 24% por la solicitud de equipamiento urbano y 18% de problemas por el uso del suelo (La Jornada, 10/XI/93); desplazando a lo que durante muchos años representó la principal demanda de las organizaciones populares independientes en Ecatepec, quizás debido a que se encuentra en una fase de consolidación y de saturación, o como resultado de la política de restricción a nuevos asentamientos populares, que no resueltos, puesto que han continuado las ocupaciones ilegales de los pocos terrenos que quedan como reservas territoriales, en la Sierra de Guadalupe, en Guadalupe Victoria, en el ejido de San Cristóbal y en Chiconautla.