

GESTIÓN Y PROCESOS EDIFICATORIOS EN  
ASENTAMIENTOS HUMANOS POPULARES DE  
URBANIZACIÓN PRECARIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Javier Pérez Corona\*

INTRODUCCIÓN

El trabajo aborda el proceso de urbanización de la zona metropolitana de la Ciudad de México en los últimos años a partir del análisis de su desmesurado crecimiento demográfico, los impactos diferentes en la ocupación del espacio por la población entre centro y periferia, y la participación de los diferentes actores sociales en la construcción metropolitana: aparato de Estado, sector inmobiliario y grupos populares. Nuestro propósito es analizar el proceso urbano metropolitano de la Ciudad de México, identificando sus causas determinantes y sus consecuencias en la calidad de vida de sus habitantes; revisar la planificación y sus resultados, y explorar algunas alternativas que permitan identificar una tipología de ocupación del territorio que caracteriza al país, situación que posibilita crear instrumentos para la toma de decisiones de los gobiernos locales y municipales, bajo la estricta condición del consenso social.

En particular el trabajo se enfoca al estudio de caso del municipio de Ecatepec de Morelos, estado de México, donde se conjugan varios aspectos que permiten aseverar a manera de intento de hipótesis que la afirmación largo tiempo sostenida de la segregación de los asentamientos humanos del centro hacia la periferia es una verdad a medias, al ocurrir procesos internos que hacen posible a un considerable número de habitantes crear sus propios mecanismos de reproducción social tanto de empleo como de abasto, educación, salud, esparcimiento y en general su vida cotidiana en el mismo asentamiento

\* Maestro en Planificación Urbano-Regional por el Instituto Politécnico Nacional.

popular, lo que además le da significado al lugar de residencia, con lo que se supera la idea de ciudad dormitorio. Pero para crear tales mecanismos es necesaria la lucha política mediante los movimientos urbanos populares, como sucede en Ecatepec, un ámbito de constante confrontación política.

#### URBANIZACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El intenso proceso de urbanización experimentado en nuestro país en las últimas décadas no es resultado del progreso y la modernización que suponen quienes ven el cambio de una sociedad rural a una urbana, lo que se ha traducido en deterioro en el nivel de bienestar social de la mayoría de su población, situación que es vista como normal, como los costos propios del avance por salir del subdesarrollo y alcanzar el peldaño de los países desarrollados [Rodríguez, 1980], sino como expresión de las contradicciones en el plano territorial de un modelo de ocupación desequilibrado que no aprovecha los recursos naturales y humanos bajo criterios de equidad. Esto, a su vez, como manifestación de las contradicciones económicas y políticas de la sociedad mexicana en el marco de un modelo de desarrollo capitalista basado en la desigualdad e inserto en la subordinación de los intereses monoplóicos internos y externos.

La problemática de la urbanización adquiere un interés manifiesto para las administraciones locales cuando representa un obstáculo al desarrollo tanto por la búsqueda de la población que se organiza para lograr mejores condiciones de vida y que deviene en protesta política, poniendo en evidencia la base social de la legitimidad del Estado, como para las inversiones privadas que se benefician de las ventajas del espacio urbano concentrado. En tal contexto han venido actuando con un alto costo social las políticas urbanas del Estado mexicano [Castells, 1981], bajo la perspectiva de obtener hegemonía y consenso; pero la magnitud de las contradicciones reducen cada vez más el ámbito de actuación y operación de tales políticas, evidenciándose la tendencia del carácter privado de las soluciones urbanísticas en el marco de la reforma del Estado. De tal manera que la práctica planificadora no ha alcan-

zado los objetivos sociales de las políticas urbanas, al no ser consecuentes con los diagnósticos elaborados y en contradicción con sus estrategias, que han sido de carácter sexenal, coyuntural y emergente, siempre a la zaga de los grandes problemas, prevaleciendo una práctica correctiva y no previsional, careciéndose de una planificación con una concepción integral.

En tal sentido, la manifestación de tales intervenciones ha dado como resultado un desarrollo urbano de la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) contradictorio y cambiante, que como capital del país expresa el mayor crecimiento económico hasta los años setenta, al concentrar las actividades industriales como las más dinámicas hasta ese momento, que resultó favorecida por la producción energética nacional (petróleo, electricidad) y por la provisión de redes de infraestructura y servicios. Situación que generó muchas ventajas comparativas pero también representó importantes problemas para sus habitantes y grandes desigualdades entre la capital y las entidades federativas, lo que a su vez se tradujo en mayores contrastes dentro de la ciudad misma bajo un modelo de desarrollo urbano desigual y que se ubica a partir de 1982, cuando se modifica la política urbana para la Ciudad de México, en el marco del nuevo proyecto de política económica de ajuste y austeridad que ha seguido el país en los últimos años. Todo ello ha repercutido en un desplazamiento de las actividades económicas industriales que han disminuido a un 26%, por otras vinculadas al sector terciario y de servicios que ya en 1985 había aumentado a 67% de la población económicamente activa, dando como resultado un profundo cambio en la estructura ocupacional de su población, impactando directamente en sus niveles de vida. Así, ha crecido el ambulante, que es una forma de subempleo o desempleo disfrazado, en 37%, invadiendo las calles y plazas públicas.

A pesar de ello, la Ciudad de México expresa claramente su preeminencia a nivel nacional, al concentrar no sólo las mayores inversiones que ascienden desde los años ochenta a 54% de toda la inversión privada sino también a 20 millones de habitantes en 1990, que consumen agua, electricidad, transporte, etc., y que significa una quinta parte de la población nacional. el mismo Plan de Desarrollo Urbano señala ambos extremos, al ubicar por un lado a la Ciudad de México y por otro a 95 000

asentamientos con menos de 2 500 habitantes cada uno, por lo que la estrategia de la planificación urbana ha sido estimular el crecimiento de las ciudades medias (Programa Cien Ciudades). En tal contexto, los esfuerzos de descentralización han sido muy limitados, a lo más que se ha llegado es a establecer un sistema administrativo descentralizado, pero políticamente centralizado.

La dinámica de la expansión física de la mancha urbana de la ZMCM tiene importantes cambios por diversos factores, entre los que destacan la modificación de la migración de población a la capital y su propio proceso de ocupación del suelo, evidenciándose la clara tendencia diferenciada entre el vaciamiento de habitantes de los núcleos centrales históricos y el desmesurado incremento de población en los asentamientos periféricos poco aptos para la urbanización, sobre todo en los municipios del estado de México, entre los que destacan: Ecatepec, Chalco, Tecámac, etc., donde se expresan los mayores índices de crecimiento demográfico y en consecuencia también un cambio en el modelo de ocupación poblacional de Turner [Ward, 1991], de los más aplicados para caracterizar el crecimiento de las ciudades latinoamericanas, que indicaba determinado comportamiento de los migrantes que se establecían en asentamientos consolidados del centro y de ahí pasaban automáticamente a la periferia mediante un proceso complejo. Por otro lado, otros consideraran que de manera externa los migrantes llegan directamente a establecerse a la periferia.

Actualmente, la problemática del proceso de urbanización se manifiesta de manera evidente en los asentamientos populares como resultado de la aguda crisis de larga duración, asentamientos que concentran alrededor del 60% de la población total (unos 12 millones) de la ZMCM, que cubren casi el 70% de la áreas urbanizadas de la metrópoli [Legorreta, 1988] y que surgieron de manera más o menos ilegal; los datos acerca de su nivel de ingresos varían, pero se puede decir que entre el 45 y 66% ganan alrededor del salario mínimo. Esta población citadina, con serias carencias de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios públicos constituye el tipo de urbanización que nos caracteriza. Lo que aunado al crecimiento urbano acelerado, el desempleo masivo, la contaminación ambiental, violencia, etc., y proliferando las diversas formas de subsisten-

cia, como venta ambulante, lavado y cuidado de coches, robo, mendicidad y prostitución, entre muchas otras, conforman una realidad cada vez más cotidiana. En tal sentido se puede afirmar a través de este trabajo que la ciudad de México es fundamentalmente un ámbito de pobreza, de desigualdad social y de profundos contrastes.

Todavía bajo el modelo de política económica del Estado del bienestar, las décadas de los sesenta y setenta presentaron una disminución lenta pero importante de los índices de pobreza: más del 50% en 1960, bajando en 1980 al 41%, como resultado del *boom* petrolero y del crecimiento económico; pero, a partir de 1982 se observa un incremento de la población pobre, y en los últimos años, a partir de 1990, se estima que se ha llegado al 50%, que es un dato igual al de 1970. Así, bajo tal perspectiva, en términos de calidad de vida y de pobreza estaríamos padeciendo no una "década perdida" para el desarrollo, sino dos, según Boltvink [1992]. En tal periodo, la naturaleza de la pobreza cambia de rural a urbana.

Entre los indicadores clave para medir el bienestar de la población destacan el empleo, los salarios y los servicios públicos, que se consideran parte del salario indirecto; pero en los últimos años sólo se crearon 1 500 000 empleos, que junto con el también bajo número de puestos de trabajo del sexenio de De la Madrid, que tampoco resolvió la demanda de empleo, hizo que más de 6 millones de mexicanos se incorporaran a actividades de bajos ingresos o emigraran hacia otras regiones, como la frontera norte o a Estados Unidos principalmente, como lo señala un estudio de Wayne Cornelius [1975], donde aparece la ciudad de México como principal abastecedora de mano de obra junto con Jalisco y Michoacán, cuando años atrás ocupaba los últimos lugares.

El problema del desempleo va en aumento: en los primeros meses de 1995 se han producido más de 500 000 despidos en todos los sectores, pero principalmente en la industria de la construcción que se ha caracterizado por ser importante generadora de empleos [La Jornada, 1995]. En los últimos años, en la manufactura la tasa de aumento de empleos se redujo drásticamente, a la vez que los no asalariados registraron cierto repunte a pesar de la industria maquiladora, cuyo empleo se triplicó de 1980 a 1990. En dicho sector manufacturero

el empleo aumentó a una tasa media anual de 3% entre 1980 y 1985, y sólo de 1.8% en el periodo de 1985 a 1990. Esto se debió no sólo a que la producción se destinó mayormente a un mercado en franca recesión, sino también al uso de tecnología en ramas estratégicas.

Hay indicadores que muestran que la ZMCM es una de las más afectadas en México por la crisis, con un incremento sustancial de la pobreza entre 1980 y 1990, a pesar de considerarse de muy baja marginalidad en la geografía de la marginalidad oficial [Coplamar, 1990 y Conapo, 1993]. ¿Cómo estará la situación de atraso en otras regiones del país que carecen de inversión y de recursos para generar empleo y actividades productivas si partimos de la idea de que la ZMCM es donde se concentran las mayores inversiones a nivel nacional y por tanto la mayor actividad económica y de empleo?, pero no hay que perder de vista los cambios por el proceso de reconversión que están actuando en sentido desfavorable al sector industrial y sobre todo en la pequeña empresa, propiciando el despunte de otras actividades como eje del proceso de acumulación que ha caracterizado las distintas formas en el crecimiento de la ciudad, en el que nuevos sectores sirven al predominio de actividades de comercio y servicios en más del 60% del total, empleando cada vez menos fuerza de trabajo e incrementándose en consecuencia el desempleo.

La importancia que tienen en el bienestar de la población las condiciones materiales como: ingresos personales y su distribución, infraestructura y servicios públicos en la vivienda, equipamientos de salud, educación, etc., en la esperanza de vida en la ZMCM, es lo que permite un acercamiento a la caracterización de la calidad de vida de su población. Hoy día predomina la idea de un tipo de aproximación a la problemática del hábitat popular que se centra en el análisis de la sobrevivencia, en la que los sectores populares diseñan estrategias para enfrentar la crisis y autogenerar las condiciones para la reproducción de su fuerza de trabajo. El modelo neoliberal ha refuncionalizado esa estrategia de sobrevivencia, recayendo en la propia población pobre el costo de sus medios de subsistencia que debería cubrir con salarios bien remunerados, lo que provoca un desgaste adicional e incrementa la tasa de ganancia del capital.

Esta situación crítica en la ZMCM se expresa con mayor intensidad en los asentamientos populares periféricos, con muy bajos niveles de habitabilidad, producto de la segregación metropolitana. Se estima que en 1970 el 30% de la población del D.F. habitaba en colonias populares, en 1975 subió a 40%, y considerando la ZMCM en su conjunto alcanzaría a la mitad de la población, y en los últimos años llega al 60% [Llegorreta, 1988] adquiriendo un ambiente de ciudad pobre y de profundos contrastes y que paradójicamente en este momento es la ciudad más barata del mundo de entre un grupo de las 100 más grandes, pero por supuesto sólo para los extranjeros que gastan en dólares y no para la mayoría de sus habitantes.

Este patrón de ocupación se ha dado sobre tierras de carácter colectivo (ejidal y comunal) [Scheingart, 1981] como medio para la solución habitacional de los estratos más desfavorecidos, ya que el sector inmobiliario ha operado hacia las clases medias y, por su parte el Estado ha actuado de manera muy reducida con programas de vivienda desde 1970 en relación con la magnitud de la demanda, que ha crecido fuertemente. La vivienda de interés social sólo es accesible para el 7% de la población de altos ingresos que recibe entre 5 y 20 salarios mínimos, en un contexto donde dos terceras partes ganan un salario mínimo o menos. Uno de los efectos generados por la crisis es la disminución de los derechohabientes de los organismos estatales de vivienda (Infonavit, Fovissste), por lo que más del 65% de la población autoconstruye su vivienda, y según la opinión de los economistas esta situación contribuye al abaratamiento de la fuerza de trabajo, al resolver por sus propios medios esta necesidad de reproducción de su existencia, lo que impide que sus demandas salariales incluyan el contar con una vivienda digna.

En torno a las condiciones de bienestar de la mayoría de la población de la ZMCM, se identifican dos periodos muy claros: uno, que corresponde a cierta mejoría como resultado de la política económica implementada hasta la década de los setenta, y otro de grave deterioro que se ubica en el marco de la crisis de fines de esos años hasta los transcurridos de los noventa. En tal contexto, en la primera etapa se logró abatir los índices de mortalidad infantil en una proporción significativa al pasar de 132 por mil nacidos vivos a 75 por mil en el periodo de 1950 a

1970, pero que son manejados en promedio general. Lo que cabe precisar es que la mortalidad en los núcleos pobres, si bien descendió, no fue en un porcentaje tan significativo y sobre todo en términos comparativos con otros países de la región más pobres como Panamá (23 por mil), Costa Rica (17 por mil) y Cuba (13 por mil), según reporte de la OMS. Desde 1988 el comportamiento de la canasta alimentaria revela que el volumen de alimentos per cápita adquiridos se ha reducido como resultado de la caída salarial, situación que ha causado la desnutrición de la población, sobre todo en los niños menores de cinco años que están en la etapa del desarrollo y que es cada vez más acentuada en más de una cuarta parte de los infantes. Como resultado de una encuesta de alimentación realizada por la UAM en 1991 [Turner, 1994], se encontró que esta desnutrición aguda se incrementó en los últimos años en más del 100%, al pasar de 7.7 al 15.1% entre 1980 y 1990, con lo que asistimos al nacimiento de una generación de población desnutrida y afectada por lesiones irreversibles en su desarrollo físico y vulnerable a enfermedades y epidemias de la pobreza que se consideraban erradicadas.

En tal periodo, también en las condiciones habitacionales se había producido cierta mejora en términos generales, al disminuir el hacinamiento entre 1960 y 1970 [Copevi, 1977], bajar de 2.4 personas por habitación a 2.2 y para 1980 a 2.06 personas por habitación, y considerando los nuevos municipios conurbados a la ZMCM para 1980 se tenía un promedio de 2.17 personas por habitación, cuando el índice promedio para México, según el INEGI, es de 2.6 personas por cuarto. Asimismo, un aumento de la proporción de viviendas con agua entubada dentro de las mismas ha pasado de un promedio de 35% en 1960 a 53% en 1970 y alcanza a 67.3% en 1980; el aumento de la proporción de viviendas con drenaje sube de 33% en 1960 a 63% en 1970 y a 81% en 1980. Además las viviendas en propiedad de sus ocupantes aumentaron significativamente: de 34% del total en 1960 a casi el 50% en 1970 y 52% en 1980, viviendas construidas cada vez más con muros de tabique y ladrillo.

Pero al profundizar de manera particular en la situación habitacional entre delegaciones y municipios de la ZMCM se encuentran marcados contrastes, recayendo la situación crítica en los asentamientos periféricos, sin negar lo heterogéneo de

esta desigualdad en las demás áreas de la metrópoli. Para 1980, 82% de las viviendas de D.F. disponen de agua entubada y 90% de drenaje, en tanto que en los municipios del estado de México el promedio es de 61% con agua y 72% con drenaje.

En síntesis, a pesar de la aparente mejoría aludida, la situación en materia habitacional en la ZMCM es peor en algunos de los aspectos mencionados que la de otros importantes centros urbanos del país que le siguen en importancia y que también muestran altos índices de hacinamiento. Además, sin perder de vista que este panorama corresponde al periodo previo al inicio de la crisis que fue hasta cierto punto paliado por una política urbana asistencialista.

En la segunda etapa, bajo los nuevos postulados para el desarrollo urbano basado en el ajuste y la austeridad del gasto público, es evidente el encarecimiento de la ciudad y la consiguiente segregación de la población pobre a las periferias cada vez más alejadas, sobre suelo inadecuado para la urbanización y sin atractivo para el capital inmobiliario, en un proceso de expansión y conurbación de nuevos municipios. Los efectos negativos de la baja en la inversión pública son evidentes para la mayoría de la población en el acceso a los servicios urbanos: a fines de los ochenta, la inversión para agua potable y alcantarillado disminuyó drásticamente con relación a la realizada en 1980, en más de un 70%, situación que empeora en los municipios conurbados al bajar los porcentajes de viviendas dotadas con agua entubada de 61% en 1980 a 54% en 1990, bajando todavía más en municipios populares como Chimalhuacán, que en 1980 tenía 40% de las viviendas con agua dentro y en 1990 baja a 21%, y Chalco, que también baja de 52 a 13.8% [Connolly, 1989].

Este proceso de urbanización precario de la ZMCM se está transformando como resultado de la pobreza que agobia a cada vez más población, que ya no está en condiciones ni de adquirir un terreno en la lejana periferia aun a bajo precio, por los altos costos de abasto y transporte, con lo que estamos bastante lejos de las ventajas que representaba la propiedad de un lote periférico autoconstruido, que hoy día es una mala alternativa. Así se está generando un proceso de reconversión social del suelo, expresado en la subdivisión de la vivienda, al construir más cuartos redondos de alquiler en el mismo lote, que a su vez

represente un ingreso adicional a sus propietarios, por lo que a través del hacinamiento y los déficit de servicios básicos reaparece la vecindad, el inquinato y los familiares arrimados en las colonias populares, en una especie de redensificación forzada.

En este contexto, hay una caída estrepitosa en los niveles de vida de la población que hace dudosa la aparente mejoría descrita en la etapa de crecimiento económico en el marco del estado de bienestar, al grado de que en la propia ZMCM existen municipios en condiciones de pobreza similares o peores a los de las entidades más atrasadas del país. Por tal motivo es de esperarse un mayor deterioro y devaluación, incluyendo sectores de la clase media, como resultado del modelo neoliberal, con lo que se observa una clara tendencia a simplificar la planeación urbana, donde se hace hincapié en la participación social para justificar la reducción del financiamiento, poniendo a trabajar a los sectores demandantes de la obra pública mediante la concertación, para abrir paso a la participación privada. La orientación de la política urbana está guiada por las transformaciones impuestas en el adelgazamiento del Estado, en hacerse cargo sólo de lo que considera básico y estratégico y que no le resulta rentable al capital, con lo que se evidencia la privatización del desarrollo urbano, siendo las acciones más notorias el impulso a la alta inversión privada en puntos de alta rentabilidad del suelo de la ciudad como Santa Fe, Polanco, Alameda, Centro Histórico, etcétera.

#### POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO

Las respuestas para atender esta problemática mediante la planeación urbana del Estado mexicano han resultado limitadas e insuficientes, a pesar de la rica tradición posevolutionaria en la elaboración de planes de desarrollo que nos ha caracterizado, y que podemos enmarcar en dos grandes períodos que se expresan nitidamente en la capital del país: la primera planeación que va de 1930 a 1970 se caracterizó por regular el crecimiento de los asentamientos humanos mediante una zonificación adecuada de usos y funciones, etapa en que la dinámica del desarrollo urbano se concebía como natural y los

problemas de ésta eran insignificantes y propios de la entrada del país a la modernidad. En la segunda etapa desde 1970 hasta los años noventa se da un importante avance al reconocer como de gran magnitud la problemática, por los agudos problemas de la Ciudad de México han sido determinantes.

En tal contexto, la planeación para la ciudad capital tiene en el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal (PRUPE) de los años ochenta el intento más significativo y adelantado por identificar el modelo de desarrollo urbano seguido por la metrópoli, al extremo de considerar su enorme vulnerabilidad, y que se puso al descubierto con el drama de los sismos de 1985, la explosión de la gasera en San Juanico y los altos índices de contaminación que agobian a los habitantes de la ciudad. A partir de los estudios y estrategias que planteó dicho programa se formuló una propuesta distinta de reordenamiento urbano muy importante, pero limitado al no trascender los aspectos físico-espaciales y soslayando los intereses de los grupos sociales, de tal manera que en aras del equilibrio ecológico se excluye a los asentamientos irregulares precarios y se orienta más hacia el desarrollo de los núcleos urbanos consolidados agrupándolos en una red de corredores con toda la diversidad de servicios y equipamientos de alto nivel, dando pie a la inversión privada que sin duda se privilegia. Además, el programa no tomó en consideración al conjunto del área metropolitana aduciendo razones de carácter administrativo, pero en los que le sucedieron se llega a conformar una instancia metropolitana con una visión de conjunto de los problemas de la zona conurbada, además de planes parciales de las delegaciones políticas del Distrito Federal.

Un aspecto a destacar y que derivó en una experiencia interesante de reconstrucción de vivienda para damnificados del centro histórico de la Ciudad de México a raíz de los sismos de 1985, lo constituye el Programa de Renovación Habitacional Popular, pero cancelado en cuanto las obras se terminaron. Según el Departamento del Distrito Federal en materia de vivienda se establecieron normas para reconstruir y mejorar cerca de 44 000 viviendas en lotes expropiados y 10 000 unidades adicionales en vecindades no expropiadas, esfuerzo sin duda significativo para atender las demandas habitacionales. Pero en opinión de ciertos analistas se desaprovechó la oportu-

nidad de edificar en otro lugar fuera de la ciudad con la clara idea de la desconcentración, y también en tal sentido la crítica llega al extremo de señalar que los reales beneficiarios de tan importante inversión en la reconstrucción fueron la industria de la construcción, que se vio reactivada, y el consenso político ganado por el régimen, ya que aún existen muchos campamentos de damnificados sin atender. La magnitud de la demanda sólo fue paliada y, además, junto con los grandes déficit ya existentes estimados entonces por sedue en 719 238 viviendas, lo que representaba casi el 30% del total, los sismos agravaron el problema habitacional.

#### INDUSTRIALIZACIÓN Y URBANIZACIÓN EN ECATEPEC

El municipio de Ecatepec de Morelos se ubica en la parte noreste del estado de México, con una superficie de 155 km<sup>2</sup>, y una población de 1 299 066 habitantes según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Limita al norte con los municipios de Tecámac, Jaltenco y tlaltitlán; al sur, con el Distrito Federal, Netzahualcóyotl y Texcoco; al oriente con Acolman y Atenco; y, al poniente con Coacalco y Tlalnepantla.

La mancha urbana del municipio de Ecatepec se compone de más de 170 colonias, ocho pueblos y poco menos de cuatro rancherías. Algunos pueblos tienen características prehispánicas de origen mexicana, que tienen que ver con el carácter multiétnico que caracterizaba a la región, donde se fueron creando lazos de subordinación y de dominación sucesiva hacia centros urbanos de mayor jerarquía como Xaltocán, en un primer momento, posteriormente bajo la esfera de poder de Cuautitlán y finalmente hacia Tenochtitlan. En el periodo colonial esta zona lacustre de las aguas del lago de Texcoco se constituyó en alcaldía mayor que incluía a Ecatepec, Zumpango y Xaltocán, de donde se obtenían importantes productos como el pescado. En donde se asienta actualmente la Casa de Morelos, antes existió la construcción colonial el Palacio de los Virreyes, que data del siglo XVI, para hospedar a pasajeros de alta jerarquía en tránsito a la ciudad de México. La consolidación del antiguo pueblo de San Cristóbal en centro de mayor rango fue el 13 de

diciembre de 1877 en que es elevado a nivel de villa y municipio de Ecatepec de Morelos, para pasar a ser ciudad a fines de 1980 por la magnitud de su población, que rebasa el millón de habitantes, y la diversidad de sus actividades productivas y administrativas. Como ejemplo de poblados antiguos todavía encontramos Santa María y Santo Tomás Chiconautla, Venta de Carpio, Santa María Tulpehac, Granjas Ecatepec, Guadalupe Victoria, Santa Clara y San Cristóbal, algunos con cierto potencial agropecuario.

El estado de México está conformado por 122 municipios en general con bajo nivel de marginalidad con respecto a la situación a nivel nacional. El municipio de Ecatepec, está considerado de muy bajo grado de marginalidad según la clasificación del Consejo Nacional de Población [Conapo, 1993], lo que lleva a pensar cómo estará la situación de atraso y marginalidad en otros municipios más pobres de Chiapas y Oaxaca, la cual seguramente es alarmante. En Ecatepec se presenta la siguiente situación en los últimos años: con una población de 1 299 066 habitantes, el 5.24% analfabeta mayor de 15 años; 22.34% sin primaria completa mayor de 15 años; 3% de ocupantes de vivienda sin drenaje ni escusado; 3.02% sin energía eléctrica, y 11% sin agua entubada; 60% de viviendas con hacinamiento; 6% con piso de tierra; 0.00% de población en localidades con menos de 5 000 habitantes, y 70% de la población ocupada con ingreso menor de dos salarios mínimos [ibid.].

Estos datos reflejan que Ecatepec es un municipio totalmente urbano y popular, con urbanización precaria, fuertemente polarizado, con profundos contrastes sociales y económicos; quizás en el municipio no habite ese sector minoritario que concentra la riqueza generada por las mayorías en las actividades más rentables y que forma parte de grupos de poder regional; pero estamos hablando de menos de un tercio de la población que percibe más de dos salarios mínimos y sin duda la "clase media" ocupa un porcentaje significativo de ese estrato social. Ecatepec muestra un panorama de ocupación urbana de tipo horizontal, de baja densidad de población, lo que en la práctica encarece los costos en la dotación de infraestructura y servicios públicos en términos de costo-beneficio, edificación que no permite adecuadamente la recarga de agua de los acuíferos. El municipio presenta serios problemas de suelo, a partir de los cambios

en su uso de tipo ejidal y comunal dedicados al cultivo y con vocación agrícola hoy desplazados, para destinarlos a usos urbanos más lucrativos. También existe mucha irregularidad en la tenencia de la tierra producto de la venta fraudulenta llevada a cabo por fraccionadores clandestinos que no cumplen los ordenamientos de la Ley de Fraccionamientos del Estado de México, en áreas de donación para realizar obras de urbanización, construcción de redes de agua y drenaje, construcción de aulas, etc., costos que recaen sobre los colonos, además de la invasión y ocupación ilegal de terrenos del Estado y de reservas territoriales y ecológicas. Esta situación hace caer de reservas de suelo al gobierno municipal para inducir el desarrollo urbano y además provoca saturación.

Desde los sesenta se presenta un importante crecimiento demográfico, como expresión de la metropolización de la Ciudad de México, en los municipios del estado de México aledaños a la metrópoli: la población en Ecatepec pasó de 40 815 habitantes en los años sesenta a 216 408 en 1970; para 1980 contaba con 692 678 habitantes y, para los primeros años de la década de los noventa llega a casi 1 500 000. Es el segundo municipio conurbado con la Ciudad de México más poblado del estado de México y conforma la zona metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco, con una diferencia mínima con Nezahualcóyotl, que es el que más habitantes tiene [GEM, 1993]. Su ritmo de crecimiento demográfico aumentó alrededor de cien veces entre los años cincuenta y la actualidad y se atribuye a la fuerte inmigración al municipio.

Ecatepec creció a tasas de población muy por encima del promedio nacional. En 1960 creció 18.38%, en 1970 disminuyó ligeramente a 11.41% y en los años noventa a 6.5%; que es de los ritmos más altos del estado de México y a nivel nacional. Cabe destacar que la dinámica de crecimiento demográfica se produjo a partir del auge de la industrialización.

A pesar de las condiciones del suelo que impone límites al desarrollo urbano, existe un importante crecimiento municipal en las áreas de la parte este sobre terrenos salitrosos del antiguo lago de Texcoco, hoy conocido como la Quinta Zona; pero también en el lado oeste sobre la Sierra de Guadalupe, que se ha visto deforestada y con numerosos asentamientos populares irregulares. Además, en la parte norte del municipio, en

Chiconautla, han proliferado grandes núcleos de colonias populares que integran ciudad Cuauhtémoc, sobre terrenos sinuosos y de fuertes pendientes. En este contexto, más del 50% de la expansión urbana se ha llevado a cabo de manera irregular y al margen de la planeación, pues son asentamientos populares de urbanización precaria en los que el proceso se ha desarrollado, en síntesis, por la ocupación de suelo, la lucha por la regularización de la tenencia de la tierra y los servicios públicos; pero el aspecto clave lo constituye la autoconstrucción tanto de la vivienda como de los equipamientos colectivos, por lo que se puede afirmar que el costo de la urbanización ha recaído sobre las espaldas de los sectores populares.

Un caso significativo lo constituyen los asentamientos de Tlupetlac sobre terrenos de propiedad comunal, de donde surgen varias colonias populares irregulares como la Purísima, la Loma, los Reyes, el Ostol, Tecucomac, Tlatempa y Texalpa, principalmente, conjugándose la venta ilegal de terrenos por parte de fraccionadores clandestinos con la invasión de predios por parte de organizaciones sociales. El proceso se inició en la parte baja de Tlupetlac, a un lado de la carretera a Pachuca, y posteriormente en los lomeríos hasta conformar la Ampliación Tlupetlac, ya sobre la zona de reserva ecológica de la Sierra de Guadalupe. De tal situación ha derivado un importante movimiento popular que ha luchado por la regularización del suelo, la introducción de servicios públicos y el impulso al trabajo colectivo de mejoras del lugar.

Por otro lado, se estima que las actividades productivas agropecuarias que habían caracterizado al municipio hasta la década de los cincuenta como las predominantes ahora son desplazadas de manera vertiginosa por otras de tipo industrial y de servicios, quedando en el abandono las del sector primario a menos del 10% del total de la población económicamente activa (PEA) como resultado del rápido proceso de urbanización e industrialización [GEM, 1993].

La industrialización se remonta a la década de los cuarenta, con la Ley de Protección a la Industria que data de 1945 y tiene como antecedente en el municipio el establecimiento de Sosa Texcoco, que viene a ser el puntal del desarrollo de la industria química. Sólo en el periodo que va de 1950 a 1965 la industria crece en una proporción de 500%, con una cobertura de traba-

jadores que pasa de 3 000 a 32 000 y que han dado origen a las primeras colonias populares del municipio con fuertes problemas urbanos, alrededor de los centros fabriles, y dando paso a la demanda creciente de suelo urbano y vivienda en condiciones de una oferta relativamente barata de precio del suelo.

En 1958 se expide la Ley de Fraccionamiento del Estado de México en la que se obligaba a los fraccionadores a dotar de servicios de agua, drenaje, electricidad, construcción de calles y guarniciones. Cabe destacar que en el mismo periodo se producen importantes cambios en los ordenamientos y reglamentos del Distrito Federal, entre los que destaca la prohibición de nuevos fraccionamientos e importantes restricciones para el establecimiento de nuevas industrias, además del fuerte impulso a grandes obras e infraestructuras viales, entre las que sobresale la construcción del periférico, lo que posibilitó la expansión sobre municipios aledaños.

El proceso de industrialización se ha llevado a cabo de manera contundente sobre el área de Xalostoc en su primera etapa, para posteriormente seguir a lo largo del camino de la antigua carretera a Pachuca, proceso que tiene un significativo impacto en el impulso al poblamiento a partir del inicio de los años sesenta. Esta evolución ha sido reforzada por la inmigración tanto del Distrito Federal como de otros municipios más alejados del estado de México y de la zona metropolitana de la Ciudad de México, además de la proveniente de otras entidades de la región centro del país, y en ella ha desempeñado un papel importante la política urbana mediante la construcción de redes viales, la dotación de servicios y estímulos fiscales que han apuntalado la inversión industrial, por un lado, y por otro la libre acción privada en la especulación con el suelo y los negocios inmobiliarios.

Se puede aventurar una división en tres periodos del proceso de urbanización del municipio de Ecatepec, que arranca desde la década de los cuarenta hasta los cincuenta, cuando se sientan las bases para la industrialización; el segundo periodo se inicia en 1950 como resultado ya de la industrialización consolidada e impulsa la formación de las primeras colonias populares y el incremento de la concentración industrial, etapa que dura casi 20 años, y el tercero y último, que se inicia en los años setenta y abarca hasta la actualidad, donde la magnitud

de la problemática de la urbanización se agrava reclamando acciones de ordenamiento urbano con lo que se incrementa la intervención estatal en materia urbanística y da paso a grandes negocios inmobiliarios a partir de la especulación del suelo, junto con el impulso a grandes fraccionamientos y desarrollos habitacionales de tipo popular. Como resultado de tal proceso y ante las limitaciones de la política urbana para la satisfacción de las necesidades de la mayoría de los colonos, surge la movilización social y la demanda a través del movimiento urbano popular de manera significativa.

En el marco de los problemas derivados de la urbanización en los municipios metropolitanos en general y en Ecatepec de Morelos en particular, se han dado respuestas importantes pero insuficientes por parte del gobierno del estado de México y del municipio respectivamente, mediante políticas urbanas entre las que sobresalen las destinadas a los asentamientos populares por su impacto en la dotación de infraestructura y la magnitud de sus recursos financieros ejercidos. Es el caso de la creación del Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente (PRIZO) [GEM, 1972], destinado a realizar obras para desarrollo urbano y la creación de infraestructura en las zonas IV y V de los terrenos disecados del exlago de Texcoco, pertenecientes a la jurisdicción de Ecatepec, aunque este Programa también cubrió al municipio de Nezahualcóyotl con créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras).

Las acciones realizadas por PRIZO en el breve lapso de operación para las zonas IV y V de Ecatepec abarcan desde promover la regularización de la tenencia de la tierra hasta 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 conjuntamente con otras instancias del gobierno estatal. Ha colaborado también en la realización de obras de drenaje y agua potable, guarniciones y banquetas y, en menor medida, en la construcción y pavimentación de ciertas vialidades relevantes como la avenida Central, que constituye la columna vertebral de la comunicación de los asentamientos de la parte oriente del municipio en torno al cual proliferarían posteriormente conjuntos comer-

ciales como Plaza Aragón, Central de Fabricantes (Plaza Center), etc., dando paso a la aparición de nuevos fraccionamientos privados debido al mayor valor de los terrenos por las inversiones realizadas a través del programa citado, en coordinación con otros organismos, como por ejemplo la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento (CEAS). Es de esperarse otro fuerte impacto en los usos de suelo a lo largo de la Avenida Central a raíz de la próxima operación del Metro que va a correr a lo largo de esta vialidad.

Actualmente las acciones en materia urbana por parte del Estado se circunscriben al marco de lo que fue Solidaridad, hacia aspectos muy particulares de obras públicas sobre la base del trabajo de los colonos, con un marcado carácter clientelar y electoral, como el Programa Estatal de Solidaridad con las Zonas Urbanas Marginadas.

Por otro lado, el municipio de Ecatepec es en la actualidad un espacio muy importante de lucha política por la protesta algunas veces espontánea y otras organizada de la población de los asentamientos populares, como respuesta a la magnitud de los problemas urbanos derivados de los déficit en los servicios públicos por la corrupción de las autoridades municipales, la carestía y la deficiencia del transporte urbano, los fraudes y el engaño de fraccionadores sin escrúpulos, la amenaza de despojo de tierras dedicadas al cultivo, etc., situación que en general se puede considerar como los colonos haciendo frente al embate del capital inmobiliario y las políticas urbanas de Estado. Estas protestas se han 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 consolidado la urbanización en el territorio del municipio.

En tal contexto se han formado diversas asociaciones de vecinos entre las que destacan tanto las que se inscriben en los cánones oficiales, por ejemplo los consejos de colaboración municipal, los jefes de manzana, las asociaciones de colonos, etc., como las de carácter independiente, que es el caso de la Confederación de Colonias Populares del Estado de México, la Unión de Colonias Populares de Ecatepec y la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), principalmente, de las cuales han surgido diversas organizaciones de manera

particular y agrupadas en torno de la problemática afín de una o varias colonias.

Además han surgido organizaciones de colonos que han luchado por la regularización de la tenencia de la tierra y la introducción de los servicios públicos, como una de las demandas más generalizadas en el municipio a partir del sinnúmero de fraudes cometidos por compañías fraccionadoras, pero también por la ocupación ilegal de predios por parte de agrupaciones políticas ligadas a los partidos de variadas filaciones, entre los que destaca el partido oficial. Esta situación ha motivado una acción de amplias proporciones por parte de los sucesivos gobiernos municipales y del estado de México mediante la expropiación de terrenos, tanto para dar respuesta a las demandas de la población de regularización de terrenos como para captar impuestos y obtener consenso político en periodos electorales, tal es el caso de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (Cresem).

La coordinadora de colonias populares forma parte de un amplio frente a nivel nacional a través de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular.

#### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Ante tal acometida, el reto para los sectores populares es lograr consensos y espacios de decisión en el aparato de Estado, para que la política urbana se traduzca en equidad mediante una planeación democrática: modificando las tendencias de mayor deterioro en su nivel de vida por las condiciones de redensificación de los asentamientos populares, replanteando bajo una perspectiva social la tipología tradicional de lote y vivienda individual, explorando alternativas bajo una dimensión integradora de vivienda-trabajo acorde con la situación de un país con grandes carencias, con la idea de que la austeridad se oriente a reducir lo improductivo e incrementando el gasto social. Debe lograrse una participación que permita un importante impulso al sector productivo generador de empleos a través de la pequeña empresa, por ejemplo, la industria de la construcción con un mercado de materiales regulado sólo para vivienda popular, exento de impuestos, ya que la construcción

genera 5.5 empleos directos y de 30 a 35 indirectos por vivienda. Propuestas que sólo mediante la participación amplia de los sectores populares de potenciar los pocos recursos con su esfuerzo pueden lograr significativos avances en la producción y desarrollo social de su hábitat.

Es imperativo destacar la necesidad de que toda política de desarrollo urbano requiera de un uso óptimo de su espacio, bajo la clara idea de una auténtica reforma urbana que permita al Estado regular el crecimiento de la ciudad bajo criterios de racionalidad y equidad contando con los recursos financieros e institucionales que le autoricen actuar por causas de utilidad pública, poniendo límites tanto al lucro y a la especulación inmobiliaria como a la forma predominante de crecimiento horizontal de la mancha urbana que encarece enormemente la dotación de equipamientos colectivos y, en tal sentido, es impostergable la redensificación de la ciudad para un mejor manejo de sus inversiones en infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

En torno a la administración urbana se requiere de un gobierno metropolitano que supere el problema de la delimitación de la Ciudad de México y que abarque también a los 28 municipios de la zona metropolitana del Valle Cuautitlán Texcoco y a Tizayuca, Hidalgo.

Cabe destacar que el problema no es sólo de planeación sino de instrumentos de operación y de participación entre los principales actores sociales: el Estado, el sector privado y el público, que permita consensar un proyecto de ciudad no excluyente y racionalizador de su espacio físico, para avanzar hacia un crecimiento hacia adentro y una redensificación que permita poner límites a la expansión urbana periférica, usando los predios baldíos ociosos y que dan pie a la especulación inmobiliaria, además de acciones muy precisas, como tiempos para la realización de trabajos en los programas de desarrollo urbano con seguimiento y evaluación por parte de los beneficiarios.

#### BIBLIOGRAFÍA

Boltvink, J. [1992], *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Conapo.

- Castells, M. [1981], *Crisis urbana y cambio social*, México, Siglo XXI Editores.
- Conapo [1993], *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal 1990*, México.
- Connoly, P. [1989], *Los gastos e ingresos de la ciudad. Coloquio Democracia y Desarrollo Urbano*, México.
- COPEVI [1977], *Investigación sobre vivienda*, México.
- Coplamar [1990], *Necesidades esenciales en México*, México, Siglo XXI Editores.
- Cornelius, W. [1975], *Politics and the Migrant Poor in Mexico*, California, Stanford University Press.
- Gobierno del estado de México [1972], *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 6 de mayo.
- [1993], *Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999*.
- Legorreta, J., *Transporte y contaminación en la ciudad de México*, México, Cecodes.
- Rodríguez, Octavio [1980], *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI Editores.
- Schteingart, M. [1981], *La autoconstrucción como proceso social*, México, Conacyt.
- Turner, E. (coord.) [1994], *México en los noventa*, México, UAM y UMSNH.
- Ward, P. [1991], *México: una megaciudad*, México, Alianza.