

El acceso al agua y la construcción de territorio en Milpa Alta, México D. F.

Access to Water and Territorial Construction in Milpa Alta, México's Federal District

María Luisa Torregrosa

FLACSO. México, D. F. mltorre@flacso.edu.mx

Karina Kloster

Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México, D. F. karina.kloster@uacm.edu.mx

Jade Latargère

Universidad François Rabelais. Tours, Francia. jade.latargere@cemca.org.mx

Resumen – La construcción de un territorio es una actividad compleja que es necesario comprender. El caso de Milpa Alta puede ilustrarnos al respecto ya que el espacio se está recreando constantemente a partir de una confrontación territorial entre dos fuerzas sociales en pugna: por un lado el gobierno que intenta preservarlo para su conservación ecológica; y por el otro, la legítima búsqueda de sus habitantes por mejorar sus condiciones de vida.

La resultante de esta confrontación construye una estratificación territorial y social que implica diferencias sustanciales en los modos en los que la población puede acceder al agua para consumo humano, que van desde mecanismos formales a informales y de lo legal a lo ilegal.

El objetivo de este texto es hacer observables los múltiples mecanismos de abasto de agua encontrados en una zona periurbana del Distrito Federal -Milpa Alta-- los procesos, actores y estrategias involucradas; así como comenzar a comprender su correspondencia con la construcción del territorio en tanto construcción social del espacio.

Abstract – *The construction of a territory is a complex activity that is necessary to understand. The case of Milpa Alta can enlighten us in this regard since such a space is constantly recreated as result of a territorial confrontation between two contending social forces: on the one hand, the Government tries to preserve it for ecological conservation purposes; and on the other hand, there is the legitimate demands of its inhabitants to improve their living conditions.*

The result of this confrontation generates a territorial and social stratification situation that involves substantial differences in the ways in which the population accesses water for human consumption, ranging from formal and informal mechanisms to legal and illegal ones.

The objective of this essay is to bring to light the multiple water supply mechanisms found in a suburban area of study within Mexico's Federal District (Milpa Alta), the processes, actors and strategies that are involved, and as well as to begin to understand how the physical construction of the territory relates to the social construction of the disputed space.

Palabras clave: acceso al agua; confrontación territorial; México D. F.

Keywords: water access; territorial confrontation; México D. F.

Información Artículo: Recibido: 27 enero 2014

Revisado: 17 febrero 2015

Aceptado: 12 abril 2015

INTRODUCCIÓN*

El caótico proceso con el que se ha dado el crecimiento de la ciudad de México muestra de manera muy clara que la ocupación de un territorio así como el acceso pleno a las garantías de ciudadanía forman parte de una lucha de poder que se realiza constantemente en todas sus dimensiones. En el caso que nos ocupa —Milpa Alta—, las formas de acceso al agua se relacionan con los mecanismos de apropiación y uso del espacio¹. En este sentido, el objetivo del texto es reflexionar sobre la correspondencia entre las formas de acceso al agua y los mecanismos de apropiación de un espacio como expresión de relaciones de poder en el proceso de construcción de un territorio. El territorio remite a diferentes conceptos: por un lado, es el espacio que produce el Estado, y por otro lado, es el espacio que se apropian los grupos sociales. Estas dos visiones, entre otras, se enfrentan y confrontan en las modalidades de acceso al agua ya que aunque el Estado intenta restringir el acceso al agua de los asentamientos que no cumplen con la reglamentación vigente en materia ambiental o urbana, la población desarrolla sus propias dinámicas para acceder a esta.

Milpa Alta es un laboratorio interesante para comprender estos procesos debido a que para conservar los últimos espacios verdes de la Ciudad de México, el gobierno del Distrito Federal ha puesto en marcha diferentes dispositivos de zonificación ambiental, como son el Programa General de Desarrollo Urbano del DF y el Pacto de Crecimiento Cero, que intentan detener el avance poblacional decretándola zona de conservación ecológica y disponiendo alternativas para la vigilancia de la migración. Los dispositivos de zonificación ambiental son ordenamientos jurídicos a través de los cuales se atribuyen valores ambientales y patrimoniales a algunos espacios que están delimitados territorialmente y se introducen prescripciones que establecen los usos y las prácticas que están permitidos². En las zonas catalogadas como de conservación ecológica, el Estado no está proporcionando el servicio de agua ya que la urbanización en estas áreas resulta ilegal desde el punto de vista de la reglamentación implementada. Al negar el servicio de agua, el gobierno está manifestando que no está dispuesto a tolerar que se infrinjan las reglas que imperan en materia de uso de suelo. Es decir, el servicio de agua es un recurso que moviliza el gobierno para hacer cumplir la reglamentación urbana y ambiental³.

De esta manera, se construye una contradicción ya que estos dispositivos de zonificación no han logrado detener el crecimiento poblacional, a la vez que obliga a los nuevos pobladores a satisfacer sus necesidades de agua por medio de diferentes mecanismos informales, que repercuten en el costo y la calidad del agua obtenida. Es así como en nuestro caso de estudio existe un sinnúmero de modalidades de acceso al agua que va desde los formales, suministrados y administrados por el gobierno del Distrito Federal y su Sistema de Aguas de la Ciudad de México, pasando por diversas formas de acceso mercantil al recurso, hasta aquellas de gestión comunitaria y/o individual completamente informales y en algunos casos ilegales.

Nos interesa explorar en este artículo las relaciones a través de las cuales se viabiliza la construcción social del territorio, ya que será la geometría de poder resultante y los actores sociales que la implementan, lo que decida quién tendrá acceso y control de los recursos agua y tierra y quiénes quedarán fuera⁴.

Esta hipótesis de trabajo será explorada a partir de los datos aportados por dos investigaciones realizadas en Milpa Alta⁵, una de las delegaciones más rurales del Distrito Federal (DF) y que, en términos de sustentabilidad, representa un recurso estratégico para la ciudad ya que es una zona importante para la recarga del acuífero y la conservación de la diversidad biológica, de acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF⁶. Es por eso que el 100% de su territorio se ubica en Suelo de Conservación.

ALGUNAS ACLARACIONES METODOLÓGICAS

A partir de la búsqueda de datos secundarios y del desarrollo del diagnóstico exploratorio, que contempló la aplicación de una serie de técnicas metodológicas (entrevistas a informantes clave, entrevistas a usuarios, observación directa), se seleccionaron tres poblados de los doce que integran a la delegación Milpa Alta. Las localidades seleccionadas fueron Villa Milpa Alta, San Bartolomé Xicomulco y San Salvador Cuauhtenco.

La selección se hizo con la intención de poder comparar tres localidades que representaran —de manera cualitativa— los rasgos más importantes del área elegida: la delegación Milpa Alta. En ese sentido, los poblados al formar parte de la misma unidad socioterritorial y al tener una historia común, comparten rasgos; sin embargo, tienen características distintivas que los hacen interesantes para el análisis de las formas de acceso al agua y saneamiento en función de la localización de las viviendas de acuerdo a las posibilidades de los habitantes y del carácter del ordenamiento territorial en que se asientan. Para lo anterior se hizo la identificación, en cada uno de los poblados, de la población localizada al

* Este trabajo forma parte de los resultados de la investigación del estudio caso sobre México, el caso de Milpa Alta, dirigida por la Dra. María Luisa Torregrosa en el marco del proyecto *Service Provision Governance in the Peri - Urban Interface Of Metropolitan Areas*, coordinado a nivel internacional por la Dra. Adriana Allen del DPU de la University College London (<http://www.ucl.ac.uk/dpu/pui>) y de la investigación posdoctoral realizada por Karina Kloster "Relación entre el medio ambiente y los efectos del avance territorial en zonas de conservación del Distrito Federal: el caso de Milpa Alta", financiada por el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (septiembre 2008-febrero 2010).

1 Milpa Alta es una de las 16 delegaciones del DF y está ubicada en el sur poniente. Es considerada zona de recarga del acuífero, y a diferencia de otras delegaciones aún conserva superficie de bosque, propiedad ejidal y comunal, áreas verdes y de producción agrícola. Toda la superficie de esta delegación es considerada zona de conservación.

2 Melé, 2011.

3 Allen, 2006.

4 Swyngedouw, 2002, 126.

5 La información se basará en el trabajo de campo realizado para el DPU del College of London (Torregrosa *et al.* 2005) y a partir de los datos recabados para la investigación que forma parte de la estancia posdoctoral financiada por el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal (ICyTDF) (Kloster, 2009).

6 Publicado en 2000. El Programa de Ordenamiento Ecológico (PGOEDF) tiene por objetivo determinar el uso del suelo en el área rural del Distrito Federal, así como regular y promover las actividades productivas en concordancia con la estructura y función de los ecosistemas y con las necesidades fundamentales de la población actual y futura.

interior del casco urbano, la población localizada en los linderos del casco, primera periferia, y la población de los parajes⁷. En total se aplicaron un total de 24 entrevistas a pobladores, funcionarios y prestadores de servicios formales e informales.

Los criterios considerados para la selección fueron, fundamentalmente, las características del sistema de agua y saneamiento, las actividades económicas y el nivel de ingreso de la población, el sistema de tenencia de la tierra vigente, la organización de la población y las relaciones institucionales vigentes. En esta fase exploratoria, el instrumento fundamental fue la entrevista en profundidad teniendo como ejes la reconstrucción de los procesos de asentamiento, los procesos de acceso a los servicios, las historias familiares y laborales, utilizando los puntos de saturación para determinar el número de entrevistas por zona de localización. Nuestro interés, en esta etapa, fue sobre todo obtener un sustento empírico para la formulación de hipótesis que orienten la investigación en una segunda etapa y nos permita, entonces sí, hacer generalizaciones respecto a la relación entre asentamiento espacial, acceso al agua y construcción de territorio.

TERRITORIO: CONFRONTACIÓN Y PODER

Espacio y territorio no aluden a las mismas cuestiones. Como bien señala Raffestin, “es esencial comprender que el espacio es anterior al territorio, que este se generó a partir de aquel”⁸. El territorio se produce a partir de la apropiación, tanto material como simbólica, del espacio. Desde esta perspectiva, “el territorio es un espacio en el que se ha proyectado trabajo, energía e información y que, en consecuencia, revela relaciones marcadas por el poder. El espacio es la “prisión original”; el territorio es la prisión que los hombres se dan a sí mismos”⁹.

Es por esto que el territorio está constituido históricamente (tanto material como subjetivamente). Podemos decir entonces, que la segunda mitad del siglo XX (en especial después de la II Guerra Mundial y con la instalación de los Estados nación como mecanismo de estabilización de la división internacional del trabajo), se ha caracterizado por un modo de producción estatal del espacio, ya que es el Estado quien controla y domina la producción de este en tanto “la producción de un espacio, el territorio nacional, espacio físico, delimitado, modificado, transformado por las redes, circuitos y flujos instalados en él: rutas, canales, vías de tren, circuitos comerciales y bancarios, carreteras y rutas aéreas, etc.”¹⁰. Esta intervención del Estado se refleja no solo en la organización del espacio urbano (material), sino también en las experiencias de la cotidianeidad (subjetivo). Siguiendo esta línea, Lefebvre argumenta que el capitalismo y el Estado producen un espacio represivo y abstracto, el cual desposee a los residentes del espacio y de su vida. Para evitar que el espacio abstracto se extienda a todo el planeta, considera necesario que los residentes/habitantes de la ciudad se opongan a las estrategias dominadoras del capitalismo y del Estado, y se reapropien del espacio:

7 Se refiere a los asentamientos en reserva natural o reserva ecológica como área protegida de importancia para la recarga del acuífero.

8 Raffestin, 2011.

9 Ibidem, 106.

10 Lefebvre, 1978, 259.

“Hoy en día, una transformación de la sociedad supone la posesión y la gestión colectiva del espacio, a través de la intervención continua de los ‘interesados’, con sus múltiples intereses: diversos e incluso contradictorios. Por ende, la confrontación”. Es por esto que para el autor “el involucramiento en el espacio, la producción del espacio, no es un incidente, sino una cuestión de vida o muerte”¹¹. Lefebvre considera el derecho a la apropiación del espacio como un elemento constitutivo del derecho a la ciudad ya que habitar para el individuo, para el grupo, es apropiarse de un espacio. No sólo tener la propiedad del espacio, sino convertirlo en su obra, volverlo su cosa, moldearlo¹². Finalmente, “el derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participante) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están implicados en el derecho a la ciudad”¹³.

Es por esto que la noción de territorio remite también a este espacio que es apropiado económica, ideológica y políticamente por un grupo social que tiene una representación peculiar de sí mismo, de su historia, de su singularidad¹⁴. Esta construcción territorial se opone y confronta con la noción estatal del territorio ya que el territorio es, en ambos sentidos, un espacio socialmente producido, pero enfatizan construcciones históricas distintas. Por un lado, se alude directamente a la construcción histórica del Estado-nación, a las guerras constituyentes para la limitación del territorio¹⁵ y a las formas de defensa que tradicionalmente se han instalado en torno a la idea jurídica y política con que se designa el espacio: la construcción estatal del espacio¹⁶.

Por otro lado tenemos la lógica de apropiación espacial típica de los proyectos autogestionarios, que se apoya en la capacidad de los individuos de enfrentar y oponer a la lógica estatal, otra forma de relacionarse entre ellos y con el espacio. En este sentido, la apropiación de un espacio, que suele tomar la forma de una lucha contra las restricciones técnicas, sociales y políticas construidas antes, elabora en su desenvolvimiento, una dimensión material y simbólica en relación al espacio que se opone y confronta a la lógica estatal.

Así es como el territorio alude en definitiva a procesos de confrontación. Por un lado, la confrontación que dio como resul-

11 Ibidem.

12 Idem.

13 Ibidem, 159.

14 Di Meo, 1998.

15 “El único límite que puede encontrar la entidad comunitaria en su comportamiento con las condiciones naturales de producción —la tierra— (...) como con condiciones suyas, es otra entidad comunitaria que ya las reclame como su cuerpo inorgánico. Por eso es la guerra uno de los trabajos más originarios de todas estas entidades comunitarias naturales, tanto para la afirmación de la propiedad como para la nueva adquisición de esta” (Marx, 1976, 451).

16 En este sentido, Lacoste especifica que la geografía construida desde el ámbito estatal ha sido desarrollada como un arma para la guerra: “La geografía, en tanto que descripción metódica de los espacios, tanto bajo los aspectos que se ha convenido en denominar físicos como bajo sus características económicas, sociales, demográficas y políticas (por referirnos a una cierta división del saber), debe situarse absolutamente, en tanto que práctica y en tanto que poder, en el marco de las funciones que ejerce el aparato del Estado para el control y la organización de los hombres que pueblan su territorio y para la guerra” (Lacoste, 1990, 7)

tado la instalación de los estados nación y por el otro, a la confrontación que cotidianamente expresan aquellos que luchan por defender su territorialidad. En este sentido, consideramos que territorio, en tanto expresión de un proceso de confrontación, refiere a los procesos de construcción y destrucción de relaciones sociales constitutivas del modo en que se observa y apropia un espacio determinado. Es por esto que el territorio se define a partir de las confrontaciones que configuran un espacio geográfico, en donde se producen condiciones materiales y sociales de existencia. El territorio es, en este sentido, la expresión de relaciones de poder.

En esta misma línea, para Marín, el territorio en tanto realización del poder, se da entonces cuando: “1) una parte de los individuos le expropia a otra sus condiciones de existencia (su “dualidad”) por medio de la fuerza material produciendo una escisión material y subjetiva del individuo respecto de sus condiciones de existencia; 2) la utiliza para la producción de sus propias condiciones de existencia; y finalmente 3) desarrolla y hace posible este proceso de manera ampliada, mediante el uso de la fuerza¹⁷. Este es el proceso a partir del cual emerge la sociedad y se produce al mismo tiempo territorio. Territorio y sociedad como dos caras de un mismo proceso constitutivo de relaciones sociales, que aluden en definitiva a la expresión de un poder realizado. Y por ende, las condiciones de existencia de individuos sociales presuponen el ámbito del poder en sus dos extremos: social e individual. Como existencia de lo social presupone el ámbito de la confrontación (cuya máxima expresión es la guerra); mientras que como existencia individual, presupone la expropiación del poder de los cuerpos, de su territorialidad¹⁸.

Puede afirmarse entonces que a partir de la escisión del individuo y la construcción de lo social aparece la territorialidad¹⁹, en tanto atributo de cada individuo mediado por su relación con el conjunto total, con la sociedad. De esta manera, el concepto de territorialidad (*territorialité*) hace referencia a las relaciones peculiares que existen entre un individuo y su grupo y un territorio. En su *Dictionnaire de la géographie, de la géopolitique aux paysages*, Yves Lacoste indica que “en su sentido primario, que es jurídico, la territorialidad es definida como el conjunto de leyes y reglamentos que se aplican al territorio de un Estado”, pero establece que el término de territorialidad es “utilizado desde varias décadas para designar las relaciones más o menos precisas y conscientes que un grupo social o un grupo técnico mantiene con su territorio, o más generalmente, con el espacio que lo rodea²⁰. Es importante mencionar que el vínculo colectivo que una sociedad mantiene con un territorio no tiene tan solo una dimensión política, sino que también tiene una vertiente cultural, social, memorial y simbólica²¹. De acuerdo con Claude Raffestin, las sociedades mantienen vínculos con el territorio con la finalidad de asegurar su autonomía: “La vida está tejida de relaciones

y desde ahí la territorialidad puede definirse como un conjunto de relaciones que nacen en un sistema tridimensional sociedad-espacio-tiempo, con miras a alcanzar la más grande autonomía posible que sea compatible con los recursos del sistema²². Y también, “desde nuestra perspectiva, la territorialidad tiene un valor totalmente particular, ya que refleja la multidimensionalidad de la vivencia territorial por parte de los miembros de una colectividad y por las sociedades en general. Los hombres “viven” al mismo tiempo el proceso territorial y el producto territorial, mediante un sistema de relaciones existenciales y/o productivas. Ambas son relaciones de poder, en el sentido de que hay interacción entre los actores que buscan modificar las relaciones con la naturaleza y las relaciones sociales. Los actores, sin quererlo ni saberlo, se auto-modifican también. El poder es inevitable y no es inocente, ya que no es posible mantener impunemente cualquier relación sin estar marcado por él²³.”

La territorialidad puede ser elevada o débil dependiendo del nivel de apropiación que el grupo social tiene con el territorio. Cuando los habitantes son muy apegados a su territorio, el nivel de territorialidad es elevada; en cambio, un territorio, mal definido, y por lo cual los habitantes tienen poco interés, posee una territorialidad muy débil²⁴.

Finalmente, no se debe confundir el concepto de territorialidad (*territorialité*) y el de territorialización (*territorialisation*). La territorialización remite a un movimiento doble de apropiación material e ideal de una porción de espacio por un grupo social²⁵. Por ejemplo, cuando un grupo de individuos se moviliza en contra de la instalación de un equipamiento o de una infraestructura, muchas veces decide realizar tareas de vigilancia en campo para evitar que comiencen las obras de construcción, lo que implica al mismo tiempo, un trabajo conceptual de valoración del espacio y una reconceptualización de su lucha que permite convencer a la opinión pública de la legitimidad de sus acciones. En este tipo de movilización, se produce una apropiación material y conceptual (ideal) del espacio, que induce un proceso de territorialización²⁶.

De igual manera, en Milpa Alta existe un sinnúmero de prácticas para el abasto de agua, que desde nuestra perspectiva pueden ser observadas como formas de confrontación y que por lo tanto constituyen un proceso de territorialización que construye en definitiva un territorio. En lo sucesivo, se intentará describir estos procesos en un espacio delimitado, como es la Delegación de Milpa Alta, a través de las formas en que la gente lucha y se confronta por el abasto del agua.

PROCESO DE URBANIZACIÓN, ACCESO AL AGUA Y CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIO

La Ciudad de México se ubicaba originalmente dentro de los límites del Distrito Federal²⁷, pero en el transcurso del siglo XX,

17 Marín, 1995, 81.

18 Ibidem, 143.

19 “En el momento mismo en que se constituye una territorialidad, se establece la defensa de esa territorialidad, se establece la relación de confrontación, de guerra, ante ‘los otros’” (Marín, 1995, 142).

20 Lacoste, 2003.

21 Lévy y Lussault, 2003, 919.

22 Raffestin, 1987.

23 Ibidem, 2011, 112.

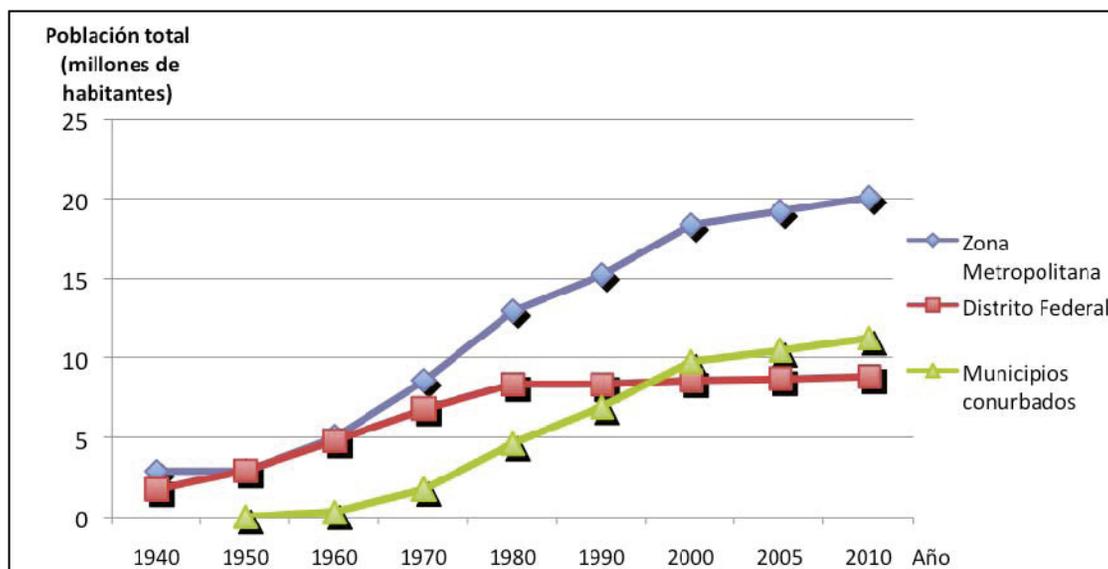
24 Lecourt y Faburel, 2005.

25 Di Méo, 1998; Melé, Larrue y Rosemberg, 2003.

26 Lecourt y Faburel, 2005; Melé, 2004

27 Los Estados Unidos Mexicanos están integrados por 31 Estados y un Distrito Federal. El Distrito Federal posee un gobierno local autónomo, pero se encuentra

Gráfico 1. Población total de la Zona Metropolitana del Valle de México, Distrito Federal y Municipios conurbados (1940-2010)



Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda. Los datos de 2000, 2005 y 2010 se toman de los cuadernos estadísticos y geográficos de la Zona Metropolitana del Valle de México (INEGI).

el área urbana se ha extendido más allá de los límites del DF, contribuyendo a la formación de la llamada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que comprende las 16 delegaciones²⁸ del Distrito Federal, 59 municipios conurbados del Estado de México y un municipio del Estado de Hidalgo.

El proceso de urbanización del Distrito Federal se aceleró a partir de la política de industrialización impulsada durante las primeras décadas del siglo XX. Como la Ciudad de México concentraba la mayoría de las industrias y los comercios, muchos migrantes procedentes de otros Estados de la República se mudaron a la capital del país en busca de trabajo, por lo que de 1940 hasta 1980, la población del DF registró altas tasas de crecimiento, alcanzando los 8,3 millones de habitantes a principios de los ochenta. Esta tendencia poblacional cambió a partir de la década de los ochenta. Los daños causados por los sismos de 1985 provocaron que muchas familias emigraran a las orillas de la ciudad, lo que amplió y fortaleció el proceso de metropolización de la Ciudad de México. A partir de esta época, el DF empezó a registrar tasas de crecimiento por debajo del punto porcentual —e incluso negativas en el periodo 1980-1990—, es decir, el Distrito Federal se convirtió en un área expulsadora de población, aunque su población siguió creciendo ligeramente en términos absolutos, debido al crecimiento natural de la población. Los municipios conurbados en cambio siguieron creciendo, de tal manera que su población superó a la del Distrito Federal en la década de los noventa (Gráfico 1). Esta tendencia se mantuvo hasta hoy en día. La Zona Metropolitana del Valle de México tiene actualmente

20,1 millones de habitantes, de los cuales únicamente 8,8 millones radican en el Distrito Federal²⁹.

Situada al sur del Distrito Federal, Milpa Alta es una de las 16 delegaciones que lo integran, y es la más rural y la más despoblada actualmente en términos absolutos y relativos. Según el II Censo de Población y Vivienda, realizado por el INEGI en 2005, la delegación tenía un poco más de ciento quince mil habitantes, dispersos en sus 284 km² cuadrados de superficie. La distribución de la población en Milpa Alta no es homogénea, se concentra sobre todo entre las cotas de 2.500 y 2.600 msnm, en once pueblos y una villa³⁰.

A pesar de ser la delegación menos poblada del DF, la tasa de crecimiento poblacional de Milpa Alta ha sido la más elevada de todas las delegaciones del DF por lo menos desde hace dos décadas. Mientras que la población del DF ha crecido menos de 1% anual en las últimas dos décadas, la tasa de crecimiento poblacional en Milpa Alta superó el 4% en el periodo 1995-2000 y el 3% en el periodo 2000-2005, de tal manera que la población pasó de 81.000 habitantes a 115.000 en diez años (Gráfico 2).

Este aumento de la población se da básicamente por dos motivos: el aumento de la población nativa (crecimiento natural) y la llegada de migrantes procedentes sobre todo de otras delegaciones, que ven en Milpa Alta una zona atractiva donde asentarse, no porque exista una amplia oferta laboral, sino porque el precio del suelo resulta más accesible que en las delegaciones centrales, pudiendo tener al mismo tiempo acceso a las oportunidades de trabajo y estudio que ofrece la Ciudad de México. Es interesante recalcar que los flujos migratorios de otros Estados de la Repú-

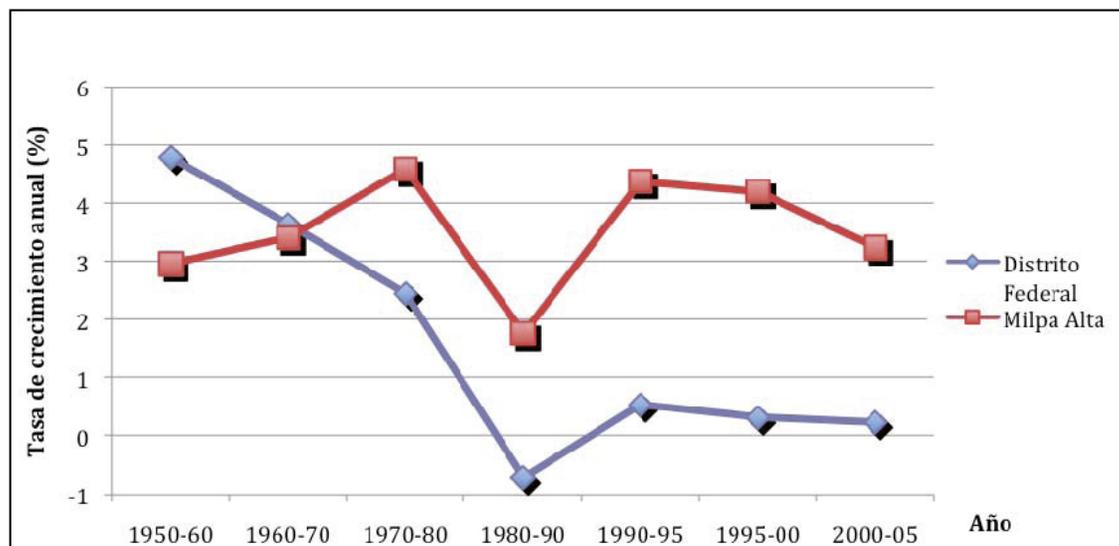
bajo la jurisdicción del Estado central porque es sede de los poderes federales.

28 El Distrito Federal se divide en delegaciones, y no en municipios como los otros Estados de la República. Esta situación se debe a que el Distrito Federal es sede de los poderes federales y aún no es una entidad federativa, y por lo tanto, se encuentra regido por un régimen jurídico-político diferente a los otros Estados de la República Mexicana.

29 INEGI, 2013.

30 Los once pueblos y la villa de Milpa Alta son los siguientes: Villa Milpa Alta, San Jerónimo Miacatlán, San Pablo Oztotepec, San Juan Tepeháhuac, San Francisco Tecoxpa, Santa Ana Tlacotenco, San Lorenzo Tlacoyucan, San Pedro Atocpan, San Agustín Ohtenco, San Bartolomé Xicomulco, San Salvador Cuauhtenco y San Antonio Tecómitl.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento anual en el Distrito Federal y Delegación Milpa Alta (1950-2005)



Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda. Tomado de: Decreto que contiene el Programa de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, marzo de 2011.

blica han contribuido poco al aumento de la población de Milpa Alta. El acumulado de las personas nacidas en una entidad diferente al Distrito Federal, representaba el 10% de la población de Milpa Alta en 1990, el 13,3% de la población en 2000 y el 11,9% de la población en 2005, es decir que disminuyó el peso de los no nacidos en la entidad³¹. Otros datos indican que Milpa Alta es la delegación del Distrito Federal que recibió menos migrantes procedentes de otros Estados de la República, tanto en el 2000 como en el 2006³².

Este aumento de población se traduce en una creciente necesidad habitacional, que se resuelve a través de diferentes mecanismos. Por una parte, se intensifica el procedimiento de poblamiento tradicional, a través del cual los miembros de la comunidad ceden los derechos de posesión de sus parcelas a sus descendientes, para que construyan sus viviendas y trabajen la tierra. Por otro lado, los comuneros fraccionan las parcelas para vender lotes de tamaño reducido a los migrantes recién llegados, dando lugar a un mercado de suelo informal. También se registran ocupaciones e invasiones de terrenos, promovidas por organizaciones independientes o por los mismos partidos políticos. Estos mecanismos conducen a que se urbanicen terrenos “verdes” que quedan fuera del área urbana de los poblados rurales, y están vedados para el uso habitacional³³ y desprovistos de infraestructura³⁴.

31 Decreto que contiene el Programa de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, 31 de marzo del 2011.

32 *Perfil sociodemográfico del Distrito Federal, II Censo de Población y Vivienda*, INEGI.

33 El primer programa delegacional de desarrollo urbano de Milpa Alta publicado en la década de los ochenta fijaba un límite al área urbana de los poblados rurales.

34 Pueden observarse dos tendencias en la ocupación plena del territorio. Por un lado, las “invasiones” son llevadas a cabo tanto por organizaciones independientes como oficiales, partidos políticos, surgiendo así los movimientos reivindicativos en torno al mejoramiento de las colonias populares, las que —en un principio— no disponen de servicios básicos. Mientras que por otro lado, se comienza a observar que el carácter de las luchas por el acceso a los servicios

Esta “invasión” de espacios verdes está propiciada por el rezago existente en la producción agrícola tradicional y la imposibilidad de reconversión productiva de la zona, lo que se traduce en la destrucción de las formas tradicionales de lo rural, y la construcción del proceso de urbanización y su crisis concomitante³⁵. Esta urbanización representa la ruptura de la identidad tradicional más ligada a lo rural, como los comuneros y los ejidatarios, y la transformación de la ciudad a partir de la incorporación de población en sus límites. La reestructuración del espacio produce, al mismo tiempo, la lucha por el derecho al alojamiento, que implica no sólo el acceso al espacio, sino también a los servicios —sobre todo los básicos como agua y luz— que constituyen la base fundamental del derecho ciudadano.

Considerando que el crecimiento poblacional de Milpa Alta causa la degradación de los recursos naturales y acelera la pérdida de cobertura vegetal³⁶ en una zona considerada significativa para la recarga del acuífero, las dependencias gubernamentales que controlan el uso del suelo sobre el territorio del DF —la Comisión Nacional de Recursos Naturales (CORENA) y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), entre otras— han intentado intervenir en el proceso, generando dispositivos de zonificación ambiental que reducen la posibilidad de una parte de la población de acceder legalmente a la tierra y al agua. Los dispositivos de zonificación ambiental son procedimientos de acción pública a través de los cuales se

públicos se da cada vez más sin la tutela de una organización; por el contrario, parecen realizarse sin mayor organización que la gestión a nivel colonia, esto es en la realización de la identidad del colono. Podría decirse que esta lucha por la ampliación de los servicios básicos como modo de apropiación de un territorio adquiere un carácter cada vez menos corporativo y más individualizante (Kloster, 2008). Este carácter de las luchas por los servicios urbanos se relaciona específicamente con el efecto de la expansión urbana sobre ese territorio, básicamente porque constituye la expresión de la dimensión urbana en la lucha por una ampliación de los derechos de ciudadanía (Castro, 2006).

35 Lefebvre, 1978.

36 Estas mismas instituciones han estimado que el crecimiento de los asentamientos humanos genera la pérdida de unas 495 ha de áreas boscosas cada año y con ello una pérdida paralela de la biodiversidad que poseen (PAOT, 2003).

Tabla 1. Distribución del suelo de conservación por delegación en el Distrito Federal en 2002 y tasa de crecimiento poblacional

Delegación	Superficie total por delegación (ha)	Suelo de Conservación			Tasa de crecimiento poblacional 1990-2000 (%)
		Superficie (ha)	Porcentaje por delegación (%)	Distribución del suelo de conservación (%)	
Milpa Alta	28.464	28.464	100	32,2	4,32
Tlalpan	30.871	26.042	84,4	29,4	1,84
Xochimilco	12.837	10.548	82,2	11,9	3,16
Cuajimalpa de Morelos	8.101	6.593	81,4	7,5	2,39
Tláhuac	8.321	6.405	77,0	7,2	3,92
La Magdalena Contreras	6.609	5.199	78,7	5,9	1,31
Alvaro Obregón	8.850	2.735	30,9	3,1	0,65
Iztapalapa	11.605	1.218	10,5	1,4	1,76
Gustavo A. Madero	8.729	1.238	14,2	1,4	-0,28
Total	124.387	88.442		100	0,43*

* Tasa de crecimiento poblacional para el D.F.

Fuente: Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA), 2002.

atribuyen valores ambientales y patrimoniales a ciertos espacios que están delimitados territorialmente, y se establece una calificación jurídica del espacio, introduciendo prescripciones que establecen los usos y las prácticas que están permitidos. Estos dispositivos tienen por finalidad impedir que los espacios que presenten algún valor ambiental o patrimonial se urbanicen³⁷. Es así como en el año 1996 se creó el Programa General de Desarrollo Urbano del DF (PGDU_DF) a partir del cual se decidió la implementación de una serie de estrategias tendientes a la conservación de espacios verdes necesarios para la sustentabilidad ecológica del DF. Como parte de un dispositivo de zonificación ambiental, el suelo del DF quedó dividido en urbano y de conservación ecológica³⁸, en donde cada categoría está definida a partir de los usos productivos del suelo y las actividades de la población, así como del carácter administrativo del territorio, que determinan la línea limítrofe entre el área de desarrollo urbano y el área de conservación ecológica. Para el gobierno del DF, el suelo de conservación es de suma importancia porque “posee características que, además de favorecer la existencia de especies de flora y fauna de valor comercial, ofrece bienes y servicios ambientales en beneficio de toda la población del Distrito Federal a través del papel multifuncional de los recursos naturales que albergan. Entre los bienes y servicios que proporcionan se encuentran: la infiltración de agua para la recarga del acuífero, del cual proviene aproximadamente el 70% del agua que consume la Ciudad de México; barrera contra partículas producto de la contaminación, tolvaneras e incendios; captura de CO₂ (un gas que contribuye al calentamiento del planeta); estabilidad de suelos al evitar la

erosión, y numerosos productos medicinales y alimenticios que consumen los habitantes de la zona rural del D.F., entre otros”³⁹.

Tres delegaciones políticas abarcan la mayor proporción del Suelo de Conservación. Casi dos terceras partes del total del suelo del Distrito Federal se ubican en las delegaciones Milpa Alta (32%)⁴⁰, Tlalpan (29%) y Xochimilco (12%) –Tabla 1–.

A pesar de la implementación de este dispositivo, la población no dejó de aumentar, dando lugar a asentamientos humanos que ahora se denominan irregulares (AHI) por ubicarse fuera de los límites de los poblados rurales, sean esos productos de un mercado de suelo no formalizado o resultado del “desdoblamiento” de las familias originarias que ocupan sus parcelas de tierra. Estos asentamientos tienen una tendencia de crecimiento bastante importante no sólo en Milpa Alta. Para el año 2002, la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) tenía identificados 890 asentamientos humanos de este tipo en todo el DF, 86 regularizados a través del Programa Parcial de Desarrollo Urbano específico para cada área, y 804 en una situación irregular. En la sola delegación Milpa Alta se tenía identificados 127 asentamientos, de los cuales solo diez están regularizados. De acuerdo a estos datos, del total de asentamientos irregulares que se detectaron en la Ciudad de México en el año 2002, se estableció un índice de 7,17 familias por hectárea, es decir, cada familia que conforma el total de los asentamientos irregulares se encuentra ocupando⁴¹ una superficie de 1.394 m² aproximadamente de Suelo de Conservación (Tabla 2).

Debido al aparente fracaso en la política de reducción del avance poblacional, y como mecanismo adicional, el gobierno de la Delegación Milpa Alta implementó en el año 1998 aproximadamente, una medida denominada “Pacto de Crecimiento Cero”, a

37 Melé, 2011.

38 El Distrito Federal ocupa una extensión aproximada de 149.830 ha y se puede dividir en dos áreas básicas considerando los usos de suelo y las actividades que la población ha desarrollado durante las últimas décadas: Área de Desarrollo Urbano (ADU) y Área de Conservación Ecológica, hoy denominada Suelo de Conservación (SC). En la primera, se llevan a cabo las actividades de uso y destino del suelo inherente a la zona urbana de la Ciudad de México. Para esta zona, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano definen qué usos de suelo y tipo de construcciones pueden ser desarrolladas en función de las características físicas y urbanas de la zona (Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal –SMADF – <http://www.sma.df.gob.mx/sma/index.php>)

39 Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF): <http://www.sma.df.gob.mx/sma/index.php>.

40 Este 32% representa el 100% del territorio de Milpa Alta.

41 Por otra parte, durante las visitas al campo se observaron dos tipos de parajes, los que se constituyen con los familiares del antiguo dueño, que ya no utilizan la tierra para sembrar y la reparte entre sus herederos, y los que lo utilizan comercialmente mediante la formalización de una compra-venta (el resto de los parajes).

Tabla 2. Asentamientos irregulares establecidos en suelo de conservación por delegación, 2002.

Delegación	Regulares		Irregulares		Total		Superficie (ha)
	Asentamientos	Número de Familias	Asentamientos	Número de Familias	Asentamientos	Número de Familias	
Xochimilco	11	1.533	198	11.499	209	13.032	666
Tlalpan	3	1.550	176	5.320	179	6.870	585
Iztapalapa	47	5.186	92	383	139	5.569	123
Milpa Alta	10	679	117	4.261	127	4.940	369
Tláhuac	0	0	81	4.968	81	4.968	261
Cuajimalpa	0	0	76	4.639	76	4.639	343
G. A. Madero	10	2.185	24	6.037	34	8.222	93
A. Obregón	1	29	27	3.258	28	3.287	75
M. Contreras	4	1.095	13	2.098	17	3.193	215
Total	86	12.257	804	42.463	890	54.720	2.730

Fuente: CORENA, 2002; Tomado de PAOT, 2003.

partir de la cual se intenta detener la expansión de los asentamientos existentes o la creación de nuevos. La medida consiste en la firma de un convenio entre la población asentada fuera del casco urbano, en los parajes, previamente censada en 1997, en el que se estipula que sólo la población que aparezca en estos censos podrá contar con los servicios básicos autorizados y, a cambio, la población se compromete a vigilar y garantizar que no se instalen nuevos asentamientos, ya que los nuevos asentamientos no tendrán derecho a ningún servicio, entre ellos el agua. Como consecuencia de esta medida, los asentamientos continúan reproduciéndose debido a la necesidad habitacional, al tiempo que no se dan los servicios básicos por considerarlos “irregulares” e “ilegales”, al no figurar dentro del convenio de Crecimiento Cero. Y por el otro lado, las autoridades de la delegación encargan y responsabilizan a la población asentada que se encuentra dentro del pacto de crecimiento cero, a ejercer el control y la vigilancia de los nuevos asentamientos mediante denuncias a las autoridades. De esta manera, enfrenta a los habitantes a situaciones de tensión y conflicto sin tener siquiera la responsabilidad jurídica para hacerlo.

En el caso del Programa de Desarrollo (PGDU_DF) y del pacto de crecimiento 0, es evidente que los procedimientos de zonificación en Milpa Alta no han logrado detener la urbanización, por lo que se puede considerar que las políticas públicas ambientales no ha tenido el éxito deseado, ya que a pesar de esta legislación, la limitada oferta de vivienda en la Ciudad de México, añadida a los altos precios del suelo, ha originado un déficit habitacional que ha estimulado el crecimiento desordenado hacia su periferia

y hacia estos espacios vedados para uso habitacional. No obstante el fracaso de estas políticas por detener el avance poblacional en territorio de conservación, se ha logrado construir una compleja estratificación territorial con los dispositivos de zonificación ambiental:

Terrenos regulares / legales: aquellos localizados en lo que se denomina casco urbano y que siempre formaron parte del suelo para uso habitacional. El casco urbano es la zona central de poblamiento, en donde se encuentran los principales edificios públicos, plaza, iglesia y gobierno. Se encuentra densamente poblado y cuenta con todos los servicios provistos por la gestión gubernamental, equipamiento básico o medio. En esta situación se encuentran los 12 pueblos originarios; cada uno de ellos cuenta con una superficie que delimita su casco urbano y que se caracteriza por la regularización del uso del suelo y por lo tanto el uso del suelo en estos poblados es básicamente habitacional con distintas intensidades y de servicios.

Terrenos regularizados / legalizados o por legalizar: A los “cascos urbanos” de cada poblado, plenamente poblados, le sigue una zona intermedia, de transición entre lo rural y lo urbano, donde se encuentran las zonas más populares. Aquí encontramos asentamientos que, habiendo comenzado de manera irregular, han logrado la regularización a través de los programas delegacionales implementados para tal fin o están en vías de regularizarse, algunos de ellos cuentan con incipientes servicios de agua de la red o con el apoyos de pipas gratuitas por parte de la delegación para satisfacer sus necesidades.

Tabla 3. Tipos de asentamientos en Milpa Alta

Ubicación	Terreno	Tipo de Regularización
Dentro del casco urbano	Regulares	Poblados originarios, con derechos adquiridos
Fuera del casco urbano	Regularizados	Dentro del Convenio de Crecimiento 0 Fuera del Convenio de Crecimiento 0 pero con apoyo
	Irregulares	Fuera del Convenio de Crecimiento 0

Fuente: elaboración propia.

legal, como son la toma pública o el acceso al agua a través de pipas de la delegación.

Con respecto a la toma pública, estas se localizan solo en algunos parajes, ubicados en zonas dentro del Pacto de Crecimiento 0. A partir de las tomas, los vecinos acceden al agua a través de mangueras, por tiempos determinados colectivamente y de acuerdo a lo que se haya acordado con la delegación o el valvulista. La organización para la distribución se hace por familias habitantes del paraje en el cual se encuentra la toma, las cuales acceden un tiempo determinado al agua cuando esta llega. Si bien en general encontramos una distribución equitativa del recurso en los parajes, dicha distribución no está exenta de problemas entre vecinos. Ello deriva del hecho de que no en todos los parajes todas las personas acceden al agua de la toma. Las razones que se señalaron tienen que ver con la cantidad de personas que existen por terreno; la antigüedad con respecto a la ocupación de los mismos y las relaciones con las representantes de los parajes.

En cuanto a la entrega de pipas por parte de la delegación, los habitantes que se encuentran dentro del Pacto, acceden a pipas gratuitas⁴³ a través de las paradas programadas, es decir, lugares fijos en los cuales regularmente llegan las pipas y surten un número de tambos –generalmente de 2 a 3– de 200 litros por familias censadas por la delegación.

También existe la modalidad de paradas no programadas. La población que se encuentra en los terrenos irregulares/regularizados, solo puede acceder al apoyo de pipas de la delegación a través de la solicitud directa al Centro de Servicios y Atención Ciudadana (CESAC). Dentro de esta población, existen algunos parajes que cuentan con paradas no programadas, es decir, a los cuales la delegación les surte ocasionalmente de agua con pipas. Esta irregularidad en el suministro construye también relaciones perversas con aquellos que tienen el conocimiento y la capacidad de repartir agua. En este sentido, en determinadas ocasiones, tanto los valvulistas como los piperos se convierten en quienes determinan o no, el acceso al agua de algunas familias.

Otro mecanismo para resolver el abasto de agua es acudir al mercado. Dicha situación implica la compra de agua en pipas y/o garrafones⁴⁴ que, generalmente, se utiliza para consumo humano. Ahora bien, la compra de agua tiene a su vez dos formas posibles, la vía legal, mecanismos abalados, vendedores legales o la vía de la necesidad, acceso al mercado informal, vendedores ilegales, en donde al agua es de menor costo, pero de dudosa calidad⁴⁵.

43 En muchos casos hay que darle una propina al chofer de la pipa... muchas personas han referido que esto se ha convertido en un pago a los piperos.

44 El garrafón es un tipo de envase plástico de 20 litros en el cual se vende agua.

45 El mercado informal del agua en la delegación es importante. Existen empresas familiares informales que rellenan garrafones de 20 litros con agua que toman directamente de la red o de la garza del SACM en contubernio con los técnicos que la operan, y los venden a la mitad de precio de lo que cuesta un garrafón de empresas comerciales formalizadas. Asimismo, hay pipas manejadas por empresas piratas que se nutren de la garza de la delegación a partir de una propina al responsable de manejarla y que las venden a la población a menor costo del que cobran las empresas regularizadas; estas empresas, de pipa o garrafón, son totalmente informales y no son supervisadas ni regularizadas por el gobierno.

Abasto informal de agua. Existe también una parte importante de la población que no tiene acceso a ningún tipo de apoyo de agua de la delegación, ni siquiera a pipas por medio de solicitud. Esta población, ubicada fuera de toda regulación del terreno (ver mapa 1) accede al agua a través de diferentes mecanismos que podrían llamarse las “vías de la necesidad”⁴⁶. Una forma de abasto informal del agua, muy extendida en los terrenos regulares donde existe red de agua, son las tomas clandestinas de agua. A pesar de la “regularidad” del terreno, la expansión propia del crecimiento natural y la imposibilidad de la delegación de ampliar la cobertura del servicio⁴⁷, hace que exista en este sector, tomas clandestinas, prácticas que aunque ilegales, están bastante extendidas, debido entre otras cosas al contubernio con el fontanero, que generalmente tiene un muy buen conocimiento del tirado de la red ya que es el encargado de abrir y cerrar las llaves en la zona. Estos individuos dan el servicio y cobran por la conexión irregular, ocasionando generalmente daños a la red y pérdidas importantes de agua.

Existe también una parte importante de población que accede al agua entregando propinas a los piperos para que les den un excedente del agua o les surtan directamente a pesar de su situación.

En esta categoría incluimos también la compra informal cuando se accede a agua a través de la compra de garrafones o pipas pequeños de microempresarios informales.

Otras formas de acceso al agua que se dan a partir de la organización o intercambio en las comunidades –entendidas como la población asentada en los parajes– son prácticas como el regalo y el intercambio de agua entre vecinos o parientes, fundamentalmente para el consumo humano. Dicha situación es bastante común entre los entrevistados y son formas ocasionales de acceso al agua. La entrega de agua puede ser gratuita, aunque otras veces supone el pago en dinero del que recibe, una propina del pipero o el pago en favores. Incluso se da también el robo de agua⁴⁸, práctica que aunque no es extendida, también se da en los parajes y en las paradas de las pipas.

La población también accede al agua a través de la cosecha del agua de lluvia durante la época de lluvia. También es importante destacar que si bien hay prácticas de reciclaje de agua tanto dentro como fuera del casco urbano, es en estos lugares donde se incrementa sensiblemente esta práctica.

Este abanico de formas en que se accede al agua nos conduce a la observación de la correspondencia entre las formas de abasto de agua y los procesos de zonificación emprendidos por el estado (Tabla 4).

En la Tabla 4 se observa que los procesos de zonificación surgidos a partir de las distintas decisiones políticas de gobierno conducen a la instalación de asentamientos irregulares como una

Por el contrario son toleradas y alimentadas por estas instancias a nivel local por el beneficio particular que les aporta hacerlo

46 Allen, 2006.

47 La delegación solo puede ampliar la red dependiendo de lo autorizado en el Plan de Desarrollo, y es por esto que la cobertura se encuentra rezagada respecto del crecimiento urbano.

48 Muchos han referido que cuando van a buscar el agua a sus respectivos tanques, ha sido ya tomada sin permiso por algún desconocido.

Tabla 4. Relación entre el tipo de asentamientos y los modos de abasto de agua

Clasificación		Modo de abasto de agua	
		Formal	Informal
Dentro del casco urbano (terrenos regulares)		Toma domiciliaria Toma pública Compra pipa Compra garrafón	Conexiones clandestinas Compra pipa irregular
Fuera del casco urbano	(1) Dentro del Convenio de crecimiento 0 (terrenos regularizados)	Toma pública Pipa parada programada Pipa por solicitud Compra pipa Compra garrafón	Compra pipa irregular
	(2) Fuera del Convenio de crecimiento 0 (terrenos en vías de regularización / irregulares)	Apoyo con pipas por solicitud-paradas no programadas Compra pipa Compra garrafón	Compra pipa irregular
	(3) Ningún apoyo (terrenos irregulares)	Compra pipa Compra garrafón	Sin apoyo de pipas - gestión propia Regalo Cosecha lluvia Compra pipa irregular

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Tabla 5. Relación entre las fuentes de agua usadas y el tipo de asentamientos

Fuentes de agua	Ubicación	
	Dentro del casco urbano	Fuera del casco urbano
Fuentes de agua para beber	50% agua embotellada 50% agua de red	50% agua embotellada 50% otras fuentes (toma de agua comunitaria, pipa municipal y pipa comprada)
Fuentes de agua para otros usos (cocinar, aseo de la casa, aseo personal, WC, riego, animales)	La mayoría de las cosas se resuelven en un 100% con agua de red	Se necesitan hasta siete fuentes diferentes para el abasto de agua (garrafón, toma de agua comunitaria, pipa municipal, pipa comprada, cosecha de agua, pozo, agua reciclada, otras fuentes no especificadas)

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

forma de resolución del problema habitacional, lo que implica a su vez un acceso desigual al agua. Es así como sobre esta construcción territorial marcada por los distintos tipos de acceso a la tierra, comienza a aparecer una diferenciación en los mecanismos de abasto de agua, que van desde las alternativas legales avaladas y sustentadas por el gobierno, hasta las alternativas desarrolladas a partir de la necesidad de los pobladores, que constituyen los mecanismos informales —e incluso ilegales— de acceso al agua.

En este sentido, cuanto mayor es la legalización del espacio, mayores posibilidades hay de obtener un acceso formal al agua. Y cuanto más irregular es la apropiación del territorio más cantidad de fuentes alternativas son necesarias para obtener el agua de consumo humano, como demuestra la Tabla 5.

Lo anterior nos demuestra, una vez más, que a diferencia de lo que ocurre en los hogares pertenecientes al casco urbano, los que están fuera del mismo se abastecen de agua a través de una cantidad mayor de fuentes, lo que implica a su vez, mayor costo y mayor tiempo dedicado a la gestión del recurso. De esta mane-

ra queda configurado un espectro continuo de prácticas que van desde las vías legales, formalizadas por las leyes y reglamentos que se originan desde el Estado; hasta las basadas en las necesidades y contempladas como “ilegales” aunque en muchos casos, legítimas en la solución de necesidades sentidas por la población. La división entre unas y otras es definitivamente muy ambigua, ya que muchas prácticas consideradas “informales/ilegales” son toleradas por las administraciones de turno debido, por una parte, a la imposibilidad de dar solución formal al abasto de agua; y, por la otra, a las increíbles ganancias que necesidades básicas como el caso del agua son capaces de producir, entre otros ejemplos para los valvulistas o los microempresarios irregulares, propietarios de pipas o productores de agua embotellada. En este sentido, existe todo un estrato de “gestores” intervinientes tanto desde el aparato del estado como desde la empresa privada, que extraen un importante sobresuelo de estas prácticas y que, de algún modo, son gestores de la irregularidad. Es por esto que lo interesante de esta situación es que del mantenimiento de la irregularidad del acceso al agua dependen además los intereses que se

van creando en las diferentes formas de acceder al recurso, como los de los piperos de la delegación que reciben su cuota por dar agua a los que no aparecen en la lista; los de los vendedores de garrafones de 20 litros que no son regulados ni supervisados por nadie y que en muchas ocasiones son familiares de los piperos, trabajadores y operadores de la garza⁴⁹ del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM); y los de los fontaneros que operan el sistema, entre otros.

La compleja configuración de prácticas por el abasto del agua se construye en la interrelación existente entre la población que lucha por el acceso a los servicios básicos para su vivienda, los diferentes intentos de regulación espacial y los intereses creados que los ilegalismos configuran.

Nuestra reflexión nos lleva a observar que entre estas alternativas se encuentran soluciones autónomas, en donde la comunidad juega un rol fundamental en la organización para la gestión y control del reparto equitativo, y soluciones basadas predominantemente en el mercado, ya sea legal o ilegal. Consideramos entonces que estos procesos, más o menos comunitarios, más o menos legales, de acceso al agua, son formas de lucha que se contraponen a la delimitación del territorio que pretende imponer el Estado a través de los procedimientos de zonificación.

En este sentido, en la medida en que las personas luchan por un mejor acceso al agua, construyen alternativas de abasto al agua más o menos comunitarias, más o menos informales, más o menos ilegales, cuya resultante es un proceso de autonomización de sus capacidades de acceso al agua y de conceptualización sobre la propia identidad. En este sentido, desde nuestra perspectiva puede observarse, a partir de las estrategias de abasto del agua, una confrontación que produce en definitiva, un proceso de territorialización, es decir construyen un territorio como expresión de relaciones de poder.

LA PRODUCCIÓN DE PODER Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN TERRITORIO

Como hemos visto, del Estado al individuo, pasando por todas las organizaciones, grandes o pequeñas, se encuentran los individuos que “producen” el territorio. En efecto, el Estado trata de organizar sin cesar el territorio nacional haciendo nuevos cortes, nuevas implantaciones y nuevos enlaces, o en nuestro caso, nuevos procesos de zonificación. Igual ocurre con el individuo que se construye una casa o, de manera más modesta, con aquél que se apropia de un terreno o que obtiene agua de manera informal: “Esta producción de territorio se inscribe perfectamente en el campo de poder de nuestra problemática relacional. Todos combinamos energía e información, y las estructuramos mediante códigos en función de objetivos. Todos elaboramos estrategias de producción que chocan con las estrategias de otras relaciones de poder”⁵⁰.

Así es como la construcción de territorio en la delegación de Milpa Alta es el resultado de un enfrentamiento entre distin-

tas estrategias de producción espacial. Por un lado, a través de los procesos de zonificación, Milpa Alta ha sido catalogada como suelo de conservación a fin de evitar que la Ciudad de México siga creciendo y urbanizándose y más adelante se impuso a los habitantes un pacto a partir del cual obtendrían mejoras a cambio de convertirse en vigilantes del proceso de urbanización. Es decir, es un espacio que se encuentra sujeto a un dispositivo de zonificación ambiental y que ha sido calificado jurídicamente, introduciendo prescripciones que establecen los usos y las prácticas que están o no permitidos. Estos dispositivos de zonificación no son neutrales: delimitan espacios que poseen ciertos valores ambientales o patrimoniales, y al hacerlo, producen territorio⁵¹. Aunado a esto, se encuentra un sinnúmero de personas que encuentran un modo de vida a partir de la utilización económica de los ilegalismos, reproduciendo un espacio que se conforma a partir de las propias lógicas del uso de lo ilegal. Pero por otro lado, a partir de la búsqueda de un acceso a una vida digna —que puede observarse en las prácticas de abasto del agua por vía de la necesidad, entre otras—, los habitantes producen un proceso de autoconciencia y de conceptualización de sus relaciones con el espacio que habitan y construyen determinadas relaciones sociales que dan cuenta del proceso de apropiación de un determinado territorio. En este sentido, producen una confrontación a las determinaciones de zonificación, instalando como contrapartida otras formas de relacionarse con el espacio y con el recurso del agua. Al enfrentarse a los dispositivos de zonificación que ha implementado el Estado, se produce un proceso de territorialización, ya que los residentes tienen que construir un discurso sobre el espacio que es calificado jurídicamente, lo que implica la adopción de una visión territorial del mundo⁵². En este sentido, decimos que las relaciones de confrontación producen el territorio de Milpa Alta.

Es por esto que el fracaso de los dispositivos de zonificación implementados puede observarse en el sentido positivo, enfatizando los mecanismos de poder que construye la zonificación y que se expresa en la forma particular de producción del territorio en Milpa Alta. Siguiendo a Foucault, no hay que ver al poder como una construcción negativa, en lo que impide, sino que es posible observarlo a partir de una serie de efectos positivos y útiles, a los que tiene por misión sostener. “Hay que cesar de describir siempre los efectos de poder en términos negativos: “excluye”, “reprime”, “rechaza”, “censura”, “abstrae”, “disimula”, “oculta”. De hecho, el poder produce realidad; produce ámbitos de objetos y rituales de verdad. El individuo y el conocimiento que de él se puede obtener corresponden a esa producción”⁵³. El proceso de búsqueda de los habitantes de Milpa Alta de acceso al agua los involucra más en la construcción y reproducción de lazos comunitarios, así como sentidos compartidos y modos de interpretar su relación con el acceso al agua, lo que induce un proceso de territorialización, es decir un movimiento de apropiación material e ideal de una porción de espacio⁵⁴. Es así como se realiza la producción de un territorio, entendiendo aquí este término como la construcción social de un espacio.

49 Se llama garza de agua potable a la instalación que permite llenar de agua a los camiones-cisternas (pipas), siendo operadas por personal del Sistema de Agua de la Ciudad de México.

50 Raffestin, 2011, 108.

51 Melé, 2011.

52 Melé, 2004.

53 Foucault, 2002, 31.

54 Di Meo, 1998.

Dicho de otra manera —y volviendo al pensamiento más clásico de Henri Lefebvre para quien el derecho a la apropiación es un elemento constitutivo del derecho a la ciudad, una forma de luchar contra la extensión del espacio abstracto y represivo que pretende imponer el Estado—, la población de Milpa Alta, al enfrentarse a los dispositivos de zonificación con las prácticas de abasto de agua formales e informales, se está oponiendo a las estrategias del Estado y al mismo tiempo, apropiando del espacio. Por consiguiente, se constituye un territorio en tanto la resultante del complejo entramado de relaciones de poder e intereses creados, que son posibles de observar en las múltiples formas de apropiación del suelo y el agua.

CONCLUSIONES

Hemos visto cómo en Milpa Alta, el acceso al agua está relacionado con las zonas donde se asienta la población. Esa situación pone de relieve que las modalidades de acceso al agua son determinadas por diferentes aspectos del proceso de urbanización, y no solamente por la legalidad/ilegalidad de la tenencia de la tierra. Históricamente, el Estado ha negado con frecuencia el acceso al agua a las colonias que se han formado a raíz de ocupaciones irregulares del suelo. Pero la correspondencia que existe entre propiedad de la tierra y modalidades de acceso al agua es producto de una construcción histórica, y tiene que ver con las formas en que el estado nación, en su desenvolvimiento, ha establecido una dominación espacial a partir de la configuración de determinadas reglas jurídicas que imperan en materia de urbanización en un momento dado. En otros contextos históricos, el uso que se da al espacio, o el tipo de construcción que se realiza, también puede formar parte de lo que se construye como lo legal y lo ilegal. La regulación urbana y ambiental determina las formas en que ciertos tipos de asentamientos van a convertirse en formas de ilegalismos. Por eso se puede considerar que las medidas de zonificación ambiental, al otorgar calificaciones jurídicas al espacio, introducen nuevos tipos de ilegalidades dentro del proceso de urbanización⁵⁵.

Aunque no han permitido detener el proceso de urbanización, las calificaciones jurídicas del espacio no pueden ser consideradas como letra muerta. Al delimitar los espacios en donde no están autorizados los asentamientos urbanos, sirve como un recurso para que el gobierno niegue el acceso al agua a ciertos pobladores, al mismo tiempo que deslegitima las reivindicaciones de los pobladores que viven en las llamadas zonas de conservación y no han sido censados en el pacto de crecimiento cero. En este caso, se puede decir que el dispositivo de zonificación ambiental, que no sirvió para detener la urbanización, es reactivado por el Estado en lo que concierne a la provisión de los servicios urbanos, particularmente el acceso al agua. Este es la expresión del poder, en tanto expresión estatal de la construcción del territorio. Es el poder del estado, que se manifiesta a través de aparatos complejos que marcan el territorio, controlan a la población, delimitan criterios de distribución inequitativa del agua y dominan los recursos.

⁵⁵ Melé, 2011.

Sin embargo, los pobladores, en su lucha por acceder a una vida digna, implementan estrategias para acceder al agua, nutriendo los intereses de quienes viven y se alimentan de la irregularidad, como los vendedores de garrafones y los piperos. En lugar de establecer zonas sin acceso al agua, los procedimientos de zonificación estratifican el espacio, configurando un amplio espectro de modalidades de acceso al agua, que va desde los formales, suministrados y administrados por el gobierno del Distrito Federal en las zonas reconocidas como legales, hasta aquellas de gestión comunitarias y/o individuales informales en las zonas catalogadas como ilegales por el Estado, pasando por diversas formas de acceso mercantil al recurso.

Es así como el Estado y los pobladores se disputan la transformación de un territorio y la construcción de una nueva territorialidad. Por eso, podemos observar finalmente que la apropiación plena de un territorio es una forma en la que se expresa una relación de poder, que va a tener como resultado, no sólo el acceso a la tierra y al agua, sino además a las expresiones legales y simbólicas de su tenencia y uso.

BIBLIOGRAFÍA

- Allen, A., Dávila, J., Hoffman, P. 2006: *Governance of Water and Sanitation Services for the Peri-urban Poor. A framework for Understanding and Action in Metropolitan Regions*. London, Development Planning Unit (DPU), UCL.
- Castells, M. 1972: *La cuestión urbana*. Madrid, Siglo XXI.
- Castro, J. E. 2006: *Water, Power and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico*. Londres: Houndmills, Basingstoke, y Nueva York: Palgrave-Macmillan.
- Comisión de Recursos Naturales (CORENA), Secretaría del Medio Ambiente (en <http://www.sma.df.gob.mx/corena/>).
- Di Meo, G. 1998: *Géographie sociale et territoires*. Paris, Nathan.
- Foucault, M. 2002: *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2013: *Cuaderno estadístico y geográfico de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): Censos generales de población y vivienda, de 1980 a 2005 (en <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10202>).
- Kloster, K. 2008: “La determinación de lucha por el agua en México. Un análisis de los procesos nacionales y locales”, tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Kloster, K. 2009: “El avance poblacional sobre territorio en conservación. El caso de Milpa Alta en el Distrito Federal”. Primer Informe de Investigación. México.
- Lacoste, Y. 1990: *La Geografía. Un arma para la guerra*. Barcelona, Anagrama.
- Lacoste, Y. 2003: *De la géopolitique aux paysages. Dictionnaire de la géographie*. Paris, A. Colin.
- Lecourt, A., Faburel, G. 2005: “Comprendre la place des territoires dans les conflits d’aménagement. Une application aux espaces ruraux”.

- UMR 6590-ESO, Colloque FAIRE CAMPAGNE, Rennes, 17-18 mars, en http://eso.cnrs.fr/_attachments/nouvelle-page-article-2-7/la.pdf?download=true.
- Lefebvre, H. 1978: *De l'Etat. Les contradictions de l'Etat*. Paris, U.G.E.
- Lévy, J., Lussault, M. 2003: *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*. Paris, Editions Belin.
- Marín, J. C. 1995: *Conversaciones sobre el poder (Una experiencia colectiva)*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, en www.archivochile.com/Portada/6_estudios_ideas/5_est.pdf
- Marx, K. 1976: *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. México, Siglo XXI Editores.
- Meinzen-Dick, R., Nkonya, L. 2007: "Understanding Legal Pluralism in Water and Land Rights: Lessons from Africa and Asia", en Koppen, B. van., Giordano, M., Butterworth, J.: *Community-based Water Law and Water Resource Management Reform in Developing Countries*. CAB International.
- Melé, P. 2008: "Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale?", en Séchet, R., Garat, I., Zeneidi, D. (dirs.): *Espaces en transactions*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Melé, P. 2011: *Transactions territoriales. Patrimoine, environnement et actions collectives au Mexique*. Tours, Presses Universitaires François Rabelais.
- Melé, P., Larrue, C., Rosemberg, M. 2003: *Conflits et territoires*. Tours, Presses Universitaires François Rabelais.
- Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (en <http://www.paot.org.mx/>).
- Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT). 2003: *Asentamientos irregulares en suelo de conservación del Distrito Federal*. México, Paot.
- Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta. 2000 (en <http://www.setravi.df.gob.mx/transparencia/pdfs/milpa.pdf>).
- Raffestin, C. 1987: "Repères pour une théorie de la territorialité humaine", en *Cahier/Groupe Réseaux*, 3, 7, 2-22.
- Raffestin, C. 2011: *Por una geografía del poder*. Zamora, El Colegio de Michoacán.
- Swyngedouw, E. A., Kaika, M., Castro, J. E. 2002: "Urban Water: A Political-Ecology Perspective", en *Built Environment*, 28, 2, 124-137.