



## **Reconstrucción postsísmica en el suelo de conservación ecológica de la Ciudad de México: experiencias de un asentamiento irregular**

Post-seismic Reconstruction in Ecological Conservation Soil of Mexico City: Experiences of an Irregular Settlement

*Alejandra Toscana Aparicio<sup>1</sup>*

### **Resumen**

El objetivo de este texto es analizar el proceso de reconstrucción tras el sismo del 19S en el barrio La Conchita del pueblo San Gregorio Atlapulco, alcaldía de Xochimilco, Ciudad de México, donde al menos 40 familias perdieron su casa. Dicho barrio es un asentamiento irregular ubicado en suelo de conservación ecológica, en particular en un área de patrimonio cultural, histórico y agrícola, condición que le impidió el acceso a la política formal de reconstrucción, por lo que ésta se dio a partir de diversas iniciativas particulares y de la sociedad civil. Mediante una investigación cualitativa basada en la recolección de testimonios de familias damnificadas y actores clave en el proceso local de reconstrucción, se observó que las condiciones de vulnerabilidad y la limitada capacidad de recuperación de la población de La Conchita son producto de una historia de marginación social, la cual es común en los asentamientos irregulares, en donde se asienta población excluida de las políticas de desarrollo. El estudio permitió comprender y visibilizar cómo se ha vivido el desastre en un área periférica e irregular inmersa en un área de conservación y qué problemas enfrenta este tipo de asentamientos excluidos de la política oficial de reconstrucción postsísmica.

**Palabras clave:** desastre; reconstrucción; asentamiento irregular; suelo de conservación ecológica; sismo del 19S.

---

<sup>1</sup> Doctorado en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México, México. Profesora en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (UAM-X), México. Líneas de interés: riesgos y desastres socioambientales. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1841-102x>. Correo electrónico: aletoscana@gmail.com, atoscana@correo.xoc.uam.mx



## Abstract

This text aims to analyze the reconstruction process after the 19S earthquake in the La Conchita neighborhood of the San Gregorio Atlapulco town, mayor of Xochimilco, Mexico City, where at least 40 families lost their homes. This neighborhood is an irregular settlement located on a land of ecological conservation, particularly in an area with a cultural, historical, and agricultural heritage. This condition prevented access to the formal reconstruction policy, which is why it was given from various individual initiatives and civil society. Through qualitative research based on the collection of testimonies from affected families and key actors in the local reconstruction process, it was observed that the conditions of vulnerability and the limited capacity for recovery of the La Conchita population are the product of a history of social marginalization, which is common in irregular settlements, where people excluded from development policies settle. The study made it possible to understand and make visible how the disaster has been experienced in a peripheral and irregular area immersed in a conservation area and what problems this type of settlements excluded from the official policy of post-seismic reconstruction face.

**Keywords:** disaster; ecological conservation soil; irregular settlement; reconstruction; 19S earthquake.

## Introducción

El 19 de septiembre de 2017, la Ciudad de México (CDMX) se cimbró por un sismo intraplaca de 7.1° con epicentro entre los estados de Puebla y Morelos, a 120 km del sur de la CDMX. El sismo causó desastres en las alcaldías del centro de la ciudad y en las periféricas, entre ellas Xochimilco. En las alcaldías centrales salieron a la luz casos de corrupción y negocios inmobiliarios en los que se omitieron los lineamientos de construcción posteriores a los sismos de 1985. En las alcaldías periféricas, por su parte, se evidenció el predominio de las edificaciones de autoconstrucción y el crecimiento en suelo de conservación ecológica de asentamientos irregulares, que al ser legalmente etiquetados de este modo han visto incrementarse su condición de vulnerabilidad, exacerbada aún más tras la emergencia sísmica.

La presente investigación tuvo el objetivo de comprender la experiencia de reconstrucción postsísmica tras el 19 de septiembre (19S) por parte de la población del asentamiento irregular La Conchita que habita en las chinampas del pueblo de San Gregorio Atlapulco (SGA) en la alcaldía Xochimilco. Para este asentamiento su ubicación geográfica ha derivado en procesos de marginación y desigualdad, antes y después de la emergencia, por parte de las instituciones gubernamentales encargadas de la planeación



territorial y de la reconstrucción, y por parte de los pobladores originarios de SGA, al encontrarse fuera del área urbana reconocida del pueblo.

## Método

La investigación es cualitativa y tuvo dos fases. La primera consistió en una observación participante durante la emergencia y reconstrucción durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2017, que permitió entablar diálogos informales con los pobladores de La Conchita, lo cual facilitó la identificación de actores clave a entrevistar para la segunda fase de la recolección de información (Cuadro 1). En ésta se realizaron siete entrevistas semiestructuradas individuales y colectivas a vecinos del lugar, cuyas experiencias de reconstrucción eran distintas entre sí; las entrevistas se enfocaron en las condiciones de vida de las familias, en la historia urbana del poblado y en su experiencia en torno a la reconstrucción. La cantidad de entrevistas responde al punto de saturación en la información.

También se entrevistó a cuatro actores externos involucrados en la reconstrucción: a una representante de Un Techo para mi País A. C. (Techo), asociación que jugó el papel más importante en el proceso de reconstrucción de vivienda en el lugar; a dos integrantes de la extinta organización de la sociedad civil “19 de Septiembre San Gregorio Atlapulco A. C.” y a una funcionaria de la Coordinación Territorial de SGA. La selección de las personas entrevistadas se hizo mediante el criterio de muestreo intensivo y máxima variedad, es decir, personas que tuvieran una experiencia determinada, obteniendo la máxima heterogeneidad posible en la muestra (Monje, 2011).

**Cuadro 1. Datos de las entrevistas**

Núm. entrevista	Tipo de entrevista	Papel desempeñado	Fecha y lugar	Origen	Tipo de vivienda antes del sismo
1	Individual	Inició la reconstrucción por su cuenta y posteriormente recibió ayuda de Techo A.C.	1-08- 2018. La Conchita	Avecindada	Material duradero
2	Individual	Recibió ayuda de organización de monjas católicas	1-08- 2018. La Conchita	Avecindada	Material duradero
3	Colectiva (2 personas)	Beneficiados por la comunidad alemana en México. Recibieron casa de Bambuterra	1-10- 2018. La Conchita	Originarios	Material duradero



4	Colectiva (2 personas)	Beneficiados con vivienda de Techo A.C.	1-08-2018. La Conchita	Avecindados	Material duradero y no duradero
5	Colectiva (4 personas)	Beneficiados con vivienda de Techo A.C.	11-03-2019. La Conchita	Originarios	Material duradero y no duradero
6	Individual	Beneficiada con vivienda de Techo A.C.	11-03-2019. La Conchita	Avecindada casada con originario	Material duradero y no duradero (cuarto redondo)
7	Colectiva (3 personas)	Beneficiados con vivienda de Techo A.C. y de TuCasaLista	3-12-2019. La Conchita	Originarios	Material duradero
8	Individual	Coordinación de gestión comunitaria de Techo A.C.	29-01-2020. Oficina de Techo A.C.		
9	Individual	Exintegrante de la A. C. 19 de Septiembre	2-03-2020. San Gregorio Atlapulco		
10	Individual	Fundadora de la A. C. 19 de Septiembre	18-03-2019. San Gregorio Atlapulco		
11	Individual	Funcionaria de la coordinación territorial	3-12-2019. San Gregorio Atlapulco		

Material duradero: tabique sobre pegado, tabicón, hormigón, cemento, losa, varilla.

Material no duradero: lona, plástico, cartón, polines, lámina.

Fuente: elaboración propia con base en datos recopilados en campo.

## La Conchita antes del 19S

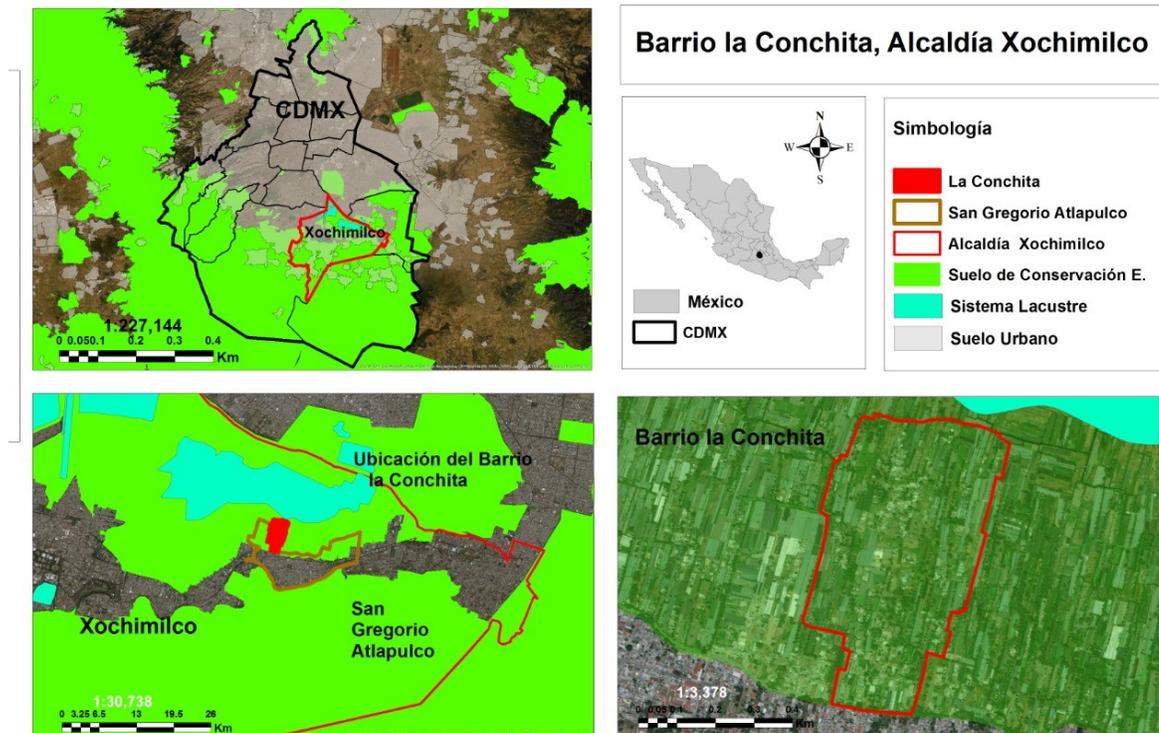
El barrio La Conchita se localiza en la zona de las chinampas de SGA, que es uno de los pueblos originarios de la alcaldía de Xochimilco en el sur de la CDMX (Mapa 1); ciudad asentada en una cuenca endorreica en cuyo lecho se extendía un sistema de cinco lagos: Xochimilco, Texcoco, Zumpango, Xaltocan y Chalco, que a inicios del siglo XX comenzó a desecarse para expandir la frontera agrícola (Camacho, 2007) y actualmente para fines urbanos; de los lagos sólo quedan pequeñas porciones.

SGA se encuentra en la zona “Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad” declarada por la UNESCO en 1987, a partir del decreto presidencial de 1986, en el que se definía como Zona de Monumentos de Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta. El polígono patrimonial abarca el Sistema Lacustre Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco, área natural protegida local establecida en 1992 con la categoría de zona sujeta a conservación ecológica (PAOT, 2008). En 2004 se incorporó con ese mismo



nombre a la Lista de Humedales del Mundo de la UNESCO, en los términos de la Convención sobre Humedales Ramsar de 1971 (González, 2016).

**Mapa 1. Ubicación del barrio La Conchita**



Fuente: elaborado por Ricardo González Alvarado.

La zona patrimonial contiene doce pueblos, en cinco se conservan chinampas: tres pertenecen a la alcaldía Xochimilco (Xochimilco, SGA y San Luis Tlaxialtemalco) y dos a Tláhuac (San Pedro Tláhuac y San Andrés Mixquic). El sistema chinampero tiene una superficie de 2 215 ha: 1 646 ha (74 %) se localizan en Xochimilco y 569 ha (26 %) en Tláhuac (González, 2016). Las chinampas son un sistema ancestral de producción agrícola intensivo que se realiza en terrenos de cultivo, en una zona lacustre pantanosa de poca profundidad. Son “islotos construidos con lodo del fondo del lago, articulados por los canales”; mismos que servían para el traslado de los productos a los lugares de su comercialización (Landázuri y López, 2013: 405).

Los intentos de conservación ecológica y cultural mediante las diversas declaratorias que inciden en la zona de las chinampas se deben a que el sistema chinampero es portador de una riqueza universal derivada de la autenticidad e integridad de sus valores patrimoniales y sus prácticas agroecológicas. Consiste en agricultura diversificada, es un sistema



biodiverso, ofrece productos agrícolas para su comercialización, es nicho para fauna acuática —entre la cual destaca el ajolote (*Ambystoma mexicanum*), aves endémicas y transitorias— y de flora endémica, como los ahuejotes (*Salix bonpladiana*) que protegen los campos de cultivo conforman un paisaje cultural y estético. El sistema chinampero es un soporte de tradiciones comunitarias y conocimientos agrícolas, es el entorno de los pueblos originarios. Por lo anterior se considera reservorio único a nivel mundial de los bienes naturales, culturales y productivos (González, 2016).

Las chinampas también forman parte del polígono del suelo de conservación ecológica, que contribuye a la recarga de acuíferos, a la reducción de contaminación, a la preservación de la biodiversidad, a la regulación del clima, a la estabilización del suelo y retención de agua, y a la captura de carbono (SEDEMA, 2016). Sin embargo, las chinampas tienen un deterioro ambiental importante: los asentamientos irregulares crecen; en los canales hay descargas domiciliarias que afectan la calidad del agua; y la extracción de agua subterránea ha ocasionado hundimientos diferenciales que producen desniveles en la red canalera (González, 2016).

El barrio La Conchita es un asentamiento irregular por estar dentro de polígonos sujetos a conservación ecológica. De acuerdo con testimonios obtenidos, este barrio comenzó a formarse aproximadamente en la década de 1980. Los primeros habitantes eran propietarios de chinampas que residían en SGA y que construyeron espacios para guardar herramientas y producción, y con el paso del tiempo, esos espacios se convirtieron en viviendas para ellos mismos y después para sus descendientes (entrevista 10), aprovechando la disponibilidad de suelo, la cercanía al pueblo de SGA y a la avenida que comunica el área con el sur de la CDMX; ventajas que no ofrecen otras zonas del pueblo, por ejemplo, la zona cerril.

Esta práctica se intensificó por el rezago que ha existido en la CDMX en vivienda económica desde la explosión demográfica registrada en la década de 1970; a partir de entonces los asentamientos irregulares se han expandido en diversas áreas de la ciudad. La alcaldía Xochimilco no es la excepción y el detonante específico fue la celebración de las olimpiadas en 1968, cuando se construyeron el canal olímpico Virgilio Uribe en Cuemanco, la unidad habitacional Villa Coapa, y las avenidas División del Norte, Viaducto-Tlalpan y Periférico; obras que impulsaron un crecimiento desordenado del espacio urbano (Terrones, 2006), y que “acercaron” Xochimilco al resto de la ciudad; de tal modo que la zona se volvió atractiva para clases medias y altas que encontraron suelo disponible a bajo precio y relativamente cerca de la ciudad central, y también para sectores con menores recursos económicos a través de la ocupación irregular del suelo.

Dado su carácter semirrural, la alcaldía contaba con áreas agrícolas codiciadas por los intereses inmobiliarios, que junto con el abandono al campo y las reformas de 1992 al artículo 27, aceleraron el cambio del uso del suelo agrícola a urbano. En unas cuantas décadas crecieron colonias



cercanas a las principales vías de comunicación, y áreas urbanas en los pueblos rurales. Actualmente existen 300 asentamientos irregulares en Xochimilco, de los cuales 17 están en el área de SGA; si bien la tendencia es que estos asentamientos no aumentan en cantidad, continúan densificándose y expandiéndose en suelo de conservación (PAOT, 2008). La particularidad de La Conchita es que, a diferencia de otros asentamientos poblados con migrantes de provincia, la mayoría de su población procede del mismo SGA (entrevistas 10 y 11).

Xochimilco, en relación con la ciudad central, ha desempeñado el papel de abastecedor de espacio urbano, de alimentos y de recursos naturales gracias a su riqueza en manantiales y vegetación. Desde inicios del siglo XX ha abastecido de agua a la CDMX a costa de su propia necesidad, y ha perdido gran parte de sus bosques para abastecer la industria de papel, madera y carbón (Narchi y Canabal, 2014). A mediados del siglo XX el agua comenzó a escasear y ello repercutió en el sistema agrícola, por la carencia de agua para las necesidades locales y porque el suelo comenzó a hundirse 6 cm/año (Ángeles et al., 2008), y según Lesser y Cortés (1998), hasta 35 cm/año, lo que afectó el sistema chinampero al causar desnivel en la red canalera que lo alimenta (González, 2016).

En 2000 se publicó el Bando Dos, reglamento para la redensificación poblacional de las alcaldías centrales de la CDMX, mediante la construcción de vivienda económica, y para evitar la ocupación urbana del suelo de conservación ecológica (Flores y Bournazou, 2012). Sin embargo, hasta ahora no se han cumplido sus objetivos, sino por el contrario: el crecimiento poblacional de la ciudad se redireccionó hacia el sureste. La población registrada en el polígono patrimonial de la UNESCO, era de 196 786 en 2000 y para 2010 aumentó a 222 mil; su tasa de crecimiento fue de 12.87 %, mientras que para la ciudad en promedio fue de 2.85 % (González, 2016). Estos datos muestran la presión urbana en el área de conservación ecológica. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) no censa asentamientos irregulares (Escoffié, 2018), pero de acuerdo con los entrevistados, La Conchita está formada por 230 familias aproximadamente, que suman más de 1 200 personas.

Para contrarrestar la carencia de vivienda económica, el hoy llamado Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), creado en 1981, tuvo la finalidad de ser una opción a la urbanización irregular popular y a la autoconstrucción anárquica. FONHAPO cubrió una parte de la demanda de vivienda para sectores de escasos recursos económicos, con un cierto éxito en la década de 1980, pero tuvo un alcance limitado como opción para contrarrestar la urbanización irregular (Coulomb, 2010) porque sólo el 25 % de las acciones de vivienda fueron dirigidas a población con ingresos menores a 2.5 salarios mínimos.

A nivel local, desde 1990 el Instituto de Vivienda (INVI) ha ofrecido vivienda social para sectores específicos: indígenas, adultos mayores, madres



solteras, discapacitados, entre otros. Para el resto de la población empobrecida, las opciones frecuentes son los conjuntos urbanos de los municipios periurbanos que no garantizan condiciones de habitabilidad, el alquiler de cuartos y la compra de lotes en suelo de conservación que puede realizarse a plazos. Además de la necesidad, existe un deseo en la población de poseer una vivienda, que se sobrepone a la ausencia de títulos de propiedad e incertidumbre jurídica que ello implica (Mollá, 2006), por lo que el suelo de conservación ecológica —barato— es una opción importante.

Los pobladores entrevistados aseguran que hace aproximadamente tres décadas la alcaldía firmó un convenio con los pobladores más antiguos de La Conchita asentados en la parte más cercana al pueblo de SGA, mediante el cual reconocía las viviendas construidas hasta ese momento en el barrio, con la condición de que el área urbana no creciera más. González (2016) señala que desde 1982 en algunas ocasiones, como parte de los programas de desarrollo urbano delegacionales, se regularizaron asentamientos, aun cuando ya existía la división entre suelo urbano y de conservación ecológica en la CDMX, pues la protección de áreas de alto valor ecológico data de 1976.<sup>2</sup>

De acuerdo con la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT, 2008), en 2006 se redefinió el polígono del suelo de conservación porque el establecido previamente en 1992, incluía asentamientos irregulares más antiguos que la definición de dicho polígono. En cambio, un exintegrante de la Asociación 19 de Septiembre, comenta que no se han firmado convenios y sólo se trata de acuerdos de palabra (entrevista 9). No obstante, convenios firmados o no, no han impedido que el establecimiento de viviendas continúe lentamente, pero de manera constante (entrevista 11). Las familias entrevistadas saben que viven en una zona restringida en la que no debería haber viviendas, pero aseguran que en ningún momento las autoridades les han dicho que deben buscar otro espacio dónde vivir, ni antes ni después del sismo del 19S. Con base en los testimonios, los habitantes de La Conchita han obtenido sus terrenos mediante dos vías:

1. Por convenios privados de compra-venta, siendo los pobladores originarios dueños de las chinampas quienes han vendido. Las razones de la compra han sido por migración laboral a la CDMX, por la necesidad de vivienda al no contar con el poder adquisitivo para comprar o alquilar en zona regular. El motivo principal para vender ha sido el cambio de perfil profesional en el cambio generacional: en general los jóvenes no quieren dedicarse al campo, por lo que la tierra quedaría en desuso a menos de que se venda (testimonios 4, 9 y 11).

---

<sup>2</sup> Con frecuencia, las alcaldías desarrollaban programas de regularización de asentamientos irregulares, lo que funcionó como aliciente para los pobladores, sin embargo, desde el año 2000, no se han implementado programas de esta índole debido al endurecimiento de la política ambiental.



2. Vía herencia de familias de SGA. Los terrenos se han dividido en varios lotes para construir vivienda para diversos descendientes de los dueños de las chinampas. Lo mismo en este caso, dadas las dificultades para trabajar el campo, hay familias que utilizan las chinampas para construir vivienda (entrevista 3, 5 y 6).<sup>3</sup>

Ambas modalidades corresponden a lo que Schteingart (2015: 158) denomina “apropiación informal de la tierra”. Al ser las chinampas propiedad privada, se realizan fácilmente convenios de compra-venta, y de este modo se da el cambio de uso de suelo de agrícola a urbano de manera irregular. Sólo un mínimo porcentaje de la población puede demostrar con escrituras públicas la propiedad de sus viviendas y/o predios (entrevista 10).

Con base en observación en campo e información aportada en los testimonios, en La Conchita, las viviendas de las familias más antiguas están consolidadas, son de materiales firmes y duraderos, cuentan con servicio de luz y agua entubada y se ubican cerca del área urbana de SGA. Mientras que la mayoría de las viviendas más recientes están hacinadas, se encuentran en la parte más recóndita del barrio, donde sólo se puede transitar por caminos estrechos, son precarias y están deterioradas, algunas no son de materiales duraderos, e incluso están construidas con desechos (lonas y cartón; no disponen de servicios urbanos básicos gestionados por el gobierno local, y las viviendas más recientes deben conectarse a los servicios de alguna vivienda antigua, lo que sucede fácilmente cuando hay redes de parentesco). Algunas familias cuentan con baños portátiles, fosas sépticas o letrinas. La carencia de drenaje entubado se ha solventado usando los canales de riego para desaguar las aguas residuales de las viviendas (entrevistas 4, 5 y 6).

Los jefes y jefas de familia suelen trabajar por su cuenta, en autoempleo precario: venta ambulante, cría de animales de traspatio en pequeña escala, siembra de plantas para su venta, trabajo doméstico, jardinería, trabajo agrícola a jornal y en negocios propios incipientes. El tejido social de La Conchita se ha producido y reproducido entre conflictos cotidianos con los pobladores originarios de SGA y las autoridades locales, en parte porque viven con un estigma social por no ser reconocidos como parte original del pueblo: son esos “otros” que no necesariamente comparten instituciones sociales y simbólicas (entrevista 6).

El hecho de habitar en la chinampa representa un elemento de diferenciación entre ellos, incluso cuando se trata del desdoblamiento de una misma familia. Al interior del barrio, las interacciones entre sus habitantes son similares, se han creado otros estigmas y con ello una débil cohesión social,

---

<sup>3</sup> Paralelamente, hay un reciente resurgimiento de interés por el campo, algunos campesinos que se convirtieron en profesionistas insertos en la vida urbana citadina están volviendo a sembrar sus chinampas (Landázuri y López, 2013; entrevista 9).



derivada de formas de marginación interna, ya que hay diferenciación entre los habitantes establecidos con respecto a quienes más recientemente se encuentran habitando las chinampas; de ahí la esporádica organización generada entre ellos para resolver problemas comunitarios (entrevistas 4 y 7).

Esto se enmarca en la disputa entre originarios y avecindados que parte de una dicotomía que ignora elementos similares y enfatiza ciertas diferencias (Martínez, 2010). Los originarios, procedentes del pueblo de SGA, se autodefinen como los pobladores más antiguos y legítimos del pueblo, se ostentan como pueblo prehispánico y con ello justifican su poder y control sobre el territorio, considerando como una amenaza la llegada de personas que no comparten ese origen, al igual sus formas de vida (entrevista 9). Gran parte de las familias originarias tiene algún grado de parentesco consanguíneo o ritual (Landázuri y López, 2013), mientras que los avecindados son los nacidos en otros lugares y/o personas cuyos ascendentes lo son.

Los originarios con frecuencia también son los dueños “originarios” de la tierra, en este caso, de las chinampas. Por lo que los elementos de diferenciación se centran en el origen o lugar de nacimiento, en el lugar de residencia y en la posesión de la tierra. En el caso de La Conchita, algunos pobladores son originarios de SGA y viven ahí porque heredaron tierras (entrevista 7); otros habitantes llevan décadas viviendo en La Conchita, aunque proceden de otros lugares (entrevistas 1 y 2), y también hay quienes llevan pocos años en el barrio, siendo estos últimos los más estigmatizados por haber llegado de otras alcaldías o entidades del país (entrevista 4).

De acuerdo con las estimaciones de la Coordinación de Planeación de Desarrollo Territorial (2003), la marginación en SGA es de media (en pequeñas porciones del poblado) a muy alta (en amplias zonas). En el barrio La Conchita, seguramente predomina la marginación muy alta dadas las condiciones descritas; sin embargo, no se ha calculado el indicador debido a la falta de información estadística generada por el INEGI para asentamientos irregulares.

## La reconstrucción postsísmica en La Conchita

Dentro de la alcaldía Xochimilco, se registraron casi 2 mil viviendas dañadas (entrevista 10) aunque algunas fuentes señalan más de 3 700; además se colapsaron 96 escuelas, 69 inmuebles públicos, 574 bardas y 31 monumentos históricos, la infraestructura para el suministro de agua, electricidad y para la comunicación vial (Suárez, 2017). Los daños se explican a partir del tipo de suelo, de la extracción desmesurada de agua subterránea y de las características de las viviendas, casi todas autoconstruidas sin diseño arquitectónico-ingenieril (entrevistas 9 y 10). El pueblo de SGA fue el más afectado, se formaron grietas y fracturas, se inundaron las chinampas



(entrevista 11) y se detectaron 1 396 viviendas con daños; seguido por Santa María Nativitas con 200, Santa Cruz Acapulco con 150, San Luis Tlaxialtemalco con 100, Tulyehualco con 47 y Xochitepec con 40 viviendas afectadas (entrevista 10). Dentro de SGA, en el barrio de La Conchita 40 familias perdieron su casa y muchas otras sufrieron daños parciales (entrevista 1). Los daños en este barrio se debieron al tipo de suelo blando formado por depósitos aluviales con vocación lacustre (Reinoso y Ordaz, 2001), característica que lo hace no apto para edificaciones, a lo que se agrega que la extracción de agua subterránea ha provocado hundimientos y grietas (Collin, 2009), por lo que tanto viviendas consolidadas como no consolidadas, sufrieron colapsos totales y/o parciales. Algunas de las casas hechas con materiales endebles (polines, láminas, cartones, lonas) quedaron desarmadas.

El proceso de reconstrucción en la alcaldía de Xochimilco ha sido lento y selectivo; en él se incorporaron distintas redes de ayuda: gobierno federal y de la CDMX, fundaciones, asociaciones civiles, iniciativa privada, instituciones religiosas, figuras públicas a título personal y actores internacionales, entre otros. Sin embargo, la reconstrucción, a casi tres años del sismo, sigue siendo un tema inconcluso para la alcaldía Xochimilco y, por ende, para algunas familias de SGA (entrevista 9). Para La Conchita el proceso, además de lento, se ha agravado debido a las distintas formas de exclusión material y simbólica que conlleva el asentamiento irregular. Por una parte, sus pobladores han enfrentado las restricciones jurídicas del gobierno local y federal; y por otra, la exclusión en la agenda de reconstrucción que, hasta cierto punto, fue gestionada por actores locales que “sí son” pertenecientes al pueblo de SGA y que habitan en el área urbana reconocida legalmente.

Entre las restricciones jurídicas del gobierno local se encuentra la “Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente”, publicada el 1 de diciembre de 2017 y sustituida por una nueva ley publicada a finales de 2018. Parte de la reconstrucción se determinó por la primera ley y otra parte por la segunda. La ley 2017 en el artículo 1 señala que el gobierno debe:

- I. Garantizar el pleno ejercicio de sus derechos a las personas que sufrieron alguna afectación a causa del sismo y encauzar las acciones del Gobierno de la Ciudad para la reparación del mismo.
- II. Brindar certeza jurídica a las personas y zonas afectadas.
- III. Garantizar el derecho a la ciudad a partir de la construcción de una ciudad más segura.
- IV. Establecer las acciones que permitan alcanzar la reparación del daño a las familias que perdieron su patrimonio garantizando la construcción



- y el acceso a una vivienda digna y adecuada en los términos estipulados en la Ley de vivienda de la Ciudad de México.
- V. Contribuir a la recuperación económica de las zonas de la ciudad afectadas, a través de apoyos gubernamentales para pequeños y medianos negocios afectados.
  - VI. Garantizar la calidad de los servicios públicos y la infraestructura urbana, así como en su caso la reparación de los mismos.
  - VII. Preservar, y en su caso, reparar el patrimonio cultural e histórico de la Ciudad de México. Apoyar al bienestar de las personas afectadas por el sismo, con el propósito de restituir su vida cotidiana con una visión de derechos humanos, a través de la realización de diversas acciones para la reconstrucción y rehabilitación de sus inmuebles.
  - VIII. Garantizar el reconocimiento de los derechos y participación de pueblos y barrios originarios de acuerdo con sus usos y costumbres.

La Ley de 2018 conservó prácticamente intacto ese artículo. Ambas invisibilizan a la población de los asentamientos irregulares y les niegan todo derecho. Con base en esta Ley se establecieron criterios para diferenciar apoyos considerando la situación socioeconómica, la situación habitacional previa al sismo y el tipo de daño sufrido. No se consideran viviendas localizadas en asentamientos irregulares; sin embargo, esto no se comunicó con prontitud a la población de estos asentamientos, por lo que entre los damnificados de La Conchita había la expectativa de acceder a recursos públicos para la reconstrucción. Los vecinos damnificados se registraron en donde los funcionarios locales les indicaban, para demostrar que sus viviendas habían sufrido daño parcial o total (entrevistas 1, 2, 3, 4 y 5), así como también en los registros de asociaciones emergidas de la sociedad civil, en particular de la Asociación 19 de Septiembre (entrevistas 9 y 10), con la esperanza de acceder a los recursos para la reconstrucción.

En SGA se fundó la Asociación 19 de Septiembre, un día después del sismo, ante el escenario de desastre inicialmente desatendido por el gobierno. Se trata de una organización constituida con habitantes de dicho pueblo, que elaboró un censo de damnificados y gestionó el apoyo para la rehabilitación y reconstrucción, desde el acopio y distribución de lo que llegaba vía las donaciones privadas, hasta la reconstrucción de las casas (entrevista 9). La profesora Carmen Saldaña encabezó los trabajos de la Asociación con el acompañamiento y apoyo de los representantes de los barrios el pueblo. En sus palabras: “Se tenía que encontrar una solución a la situación que estábamos viviendo”, no sólo por la destrucción de las viviendas, incluida la de ella, sino porque la organización gubernamental parecía sumamente deficiente:



Hasta el otro día [del sismo] protección civil vino a instalar una mesa, te anotaban en papelitos [a quienes se quedaron sin casa]... yo les dije “oigan, pero qué van a hacer, dónde nos están apuntando, y si ese papelito donde me estás apuntando lo pierdes, en dónde quedo, en dónde quedamos. Yo no quiero ser una cifra más”. “No se apure, si no la vuelvo a apuntar aquí”, me dijeron. “No, yo ya no regreso, voy a ver qué hago”, dije (entrevista 10).

Así fue como se creó la Asociación que obtuvo registro ante notaría en noviembre de 2017 y que a pocos días del sismo se presentó en la presidencia de la República, en las comisiones de Derechos Humanos internacional y nacional, en el Gobierno de la CDMX y en la alcaldía Xochimilco, para exponer, a través de su registro de damnificados, las necesidades de la población de SGA. Por esas vías no consiguió ningún apoyo, éste llegó de otra forma. La profesora le hizo llegar una carta a Carlos Slim solicitando apoyo para la reconstrucción. Después, a través del diputado Leonel Luna, hubo acercamiento al jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera y se concretó la reconstrucción de viviendas en SGA y otros poblados de Xochimilco. La Asociación logró la reconstrucción de 200 casas en SGA y 300 en otros poblados de la alcaldía (entrevista 10).

Inicialmente los damnificados de La Conchita fueron integrados al registro de la Asociación, pero por las cuestiones de irregularidad ya señaladas, no se vieron favorecidos por las acciones de vivienda de la Fundación Slim (entrevista 10). De acuerdo con los testimonios recabados, autoridades de la Secretaría de Desarrollo Social e integrantes de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa de la CDMX, les prometieron que iban a reconstruir las casas afectadas; esto estimuló la demolición de algunas viviendas que tenían daños reparables, quedando las familias a la intemperie:

Vinieron a demoler la casita que teníamos, según que porque el jefe de gobierno iba a hacer casas, pero es zona irregular. Vinieron los del gobierno pero no más llegaron del puente para allá [al área señalada en el convenio mencionado] que es lo que está reconocido, para acá es zona ecológica (entrevista 3).

Cuando se demolieron las casas, vinieron a poner unas lonitas aquí y ahí nos dormíamos (entrevista 4).

Inclusive, en octubre de 2017, el diputado Leonel Luna visitó la zona y anunció en La Conchita que para su población damnificada existiría un



programa de reconstrucción específico. Para ello se construyó un prototipo de casa, pero el programa no se consolidó por la condición de irregularidad del barrio.

En el contexto de incertidumbre de la reconstrucción en el asentamiento, los damnificados buscaron otras opciones. Algunas familias optaron por reconstruir con sus propios medios. Tal es el caso de una jefa de familia, que se encarga de tres nietos (uno discapacitado) y dos hijos (desempleados tras el sismo), quien ante el derrumbe de su vivienda y el nulo apoyo gubernamental, no esperó a que llegaran más opciones e inició la reconstrucción por cuenta propia, comprando material poco a poco.

No podemos estar tanto en el frío ni en el agua. Cuando llueve nos inundamos... aquí no nos han dado nada, es puro trámite y trámite (entrevista 1).

Otras familias tuvieron la suerte de recibir apoyo de actores externos caritativos de índole religiosa; hubo casos de monjas que ayudaron de manera específica a algunas familias con dinero y despensas (entrevista 2). La Iglesia alemana también apoyó mediante la construcción de casas ecológicas para cuatro familias damnificadas (Foto 1). La selección de las familias no obedeció a ningún criterio, sino que fue por contacto personal de una madre de familia damnificada con una señora perteneciente a la comunidad de la Iglesia alemana en México. Las familias beneficiadas fueron la del contacto y su familia ampliada (la de sus hermanos y la de su suegra), cuyas casas antes del temblor eran de tabique y láminas de asbesto. Estas familias han vivido en el barrio desde hace cuatro décadas y heredaron el terreno de sus abuelos campesinos, los descendientes no continuaron trabajando las chinampas y utilizaron el terreno para la construcción de viviendas. Las casas donadas por la Iglesia alemana las construyó la empresa colombiana Bambuterra; son ecológicas, de bambú y madera, miden 6 x 6 m, resisten temblores, son térmicas y tienen fosa séptica. Isla Urbana<sup>4</sup> intervino en las instalaciones de captación de agua y paneles solares. Los alemanes se encargaron de su financiamiento, de la organización de su instalación y de los trámites ante la alcaldía para conseguir los permisos.

---

<sup>4</sup> Proyecto relacionado con el agua y dedicado la sustentabilidad en la CDMX (<https://islaurbana.org/>)



**Foto 1. Casa de Bambuterra**



Fuente: archivo propio, agosto de 2018.

Similar fue el caso de la familia beneficiada con vivienda de TuCasaLista. Esta familia, integrada por 18 personas, es originaria de SGA, y vive en La Conchita porque ahí heredaron un terreno. La familia recibió la única casa de TuCasaLista debido a que la diputada local, Angelina Hernández, al visitar el barrio tras el sismo y ver las condiciones de precariedad en la que estaba la numerosa familia, cuya vivienda se colapsó, se conmovió y consiguió mediante recursos del Club de Rotarios de Xochimilco, gestionar la vivienda para esta familia (entrevista 7).

TuCasaLista comenzó a hacer casas preconstruídas para damnificados a raíz del sismo. Se trata de un pie de casa de 30m<sup>2</sup> distribuidos en dos recámaras, cocina-comedor y baño; sobre un piso de cemento, con paredes y techo de pet con tetrapak. La empresa “construye viviendas seguras y dignas a bajo costo (...) a partir de materiales reciclados” para “contribuir a la sociedad con la mejor opción para construcción segura, ecológica y duradera (...) y ayudar al planeta a reducir la contaminación”. Se busca sustituir la vivienda rural de autoconstrucción con vivienda segura, modular, rápida, sustentable, ecológica, térmica, duradera y económica<sup>5</sup> (Foto 2). Cabe mencionar que esta familia también fue beneficiada con tres casas de la A. C. Techo.

---

<sup>5</sup> <https://www.tucasalista.mx/>



**Foto 2. Vivienda preconstruida de TuCasaLista**



Fuente: archivo propio, diciembre de 2019.

La parte más notoria de la reconstrucción en La Conchita, con mayor número de viviendas y mayor alcance fue de la asociación civil Techo, que trabaja en asentamientos irregulares en distintas regiones del país desde 2009, inicialmente con un programa denominado “Vivienda de Emergencia” y posteriormente con un modelo más integral que incluye mejoramiento de las condiciones de vida a través de programas de desarrollo social y económico (entrevista 8).

El trabajo de Techo se intensificó tras los sismos de 2017 debido a que hubo afectaciones importantes en asentamientos irregulares en las alcaldías Xochimilco y Tláhuac, en los estados de Puebla, Morelos y Estado de México, e incluso en Oaxaca y Chiapas, afectados por el temblor del 7 de septiembre de 2017. Tras los sismos, el programa de vivienda de emergencia fue sustituido por “refugios temporales”, porque Techo no construye viviendas definitivas y era importante que las autoridades locales y quienes serían beneficiarios, tuvieran clara esta característica de la vivienda que los damnificados recibirían (entrevista 8).

La intervención de Techo en los primeros meses estuvo restringida por las advertencias que las autoridades locales hacían a los habitantes de La Conchita respecto a recibir dicho apoyo de la mencionada asociación, ya que esto los excluiría de un supuesto programa de reconstrucción incentivada por el gobierno, tal como lo relata una de las entrevistadas:



Nos decían en su momento que quien agarrara Techo, el gobierno ya no nos iba a ayudar. Fue como una condición (entrevista 4).

Aunque finalmente a ninguna familia de La Conchita se le dio apoyo gubernamental ni de la Fundación Carlos Slim. Techo también estuvo restringida por la Asociación 19 de Septiembre, ya que la intervención en dicho lugar tenía que estar avalada por las autoridades locales constituidas por el pueblo, que en este caso fue la Asociación 19 de Septiembre. Techo tuvo que negociar e insistir en la priorización de la ayuda a los asentamientos irregulares, ya que se prefería la intervención en la zona regular del pueblo. Este punto de vista se reafirmó en la entrevista 9: el entrevistado sostuvo que la reconstrucción del área urbana de SGA era la prioritaria. A pesar de ello, y por el público objetivo de Techo, los permisos gubernamentales y la aprobación de la Asociación 19 de Septiembre se lograron. Los permisos de construcción se otorgaron para casas desarmables porque en los asentamientos irregulares está latente la posibilidad del desalojo y las viviendas deben ser movibles por si hay que reinstalarlas en otro lugar; además se considera que son poco dañinas para el entorno natural.

Sabemos que, si por lo general los asentamientos irregulares no tienen una agenda con gobierno, pues difícilmente la iban a tener en esta situación. Entonces como que sigue presentándose este fenómeno de generar mayor desigualdad, pues no iban a ser atendidos y su visión [se refiere a la Asociación 19 de Septiembre] era como de “no trabajen con ellos porque no se lo merecen” o “porque no deben de estar asentados ahí” o aunque hubieran sido afectados de la misma forma con las mismas carencias, o sea, mucha división social y mucha cuestión de “no merecen lo que nosotros sí”, de alguna forma. Y eso generaba bastante conflicto, el que nosotros pudiéramos relacionarnos con ellos, porque pues no tenían una postura de ayuda (entrevista 8).

Una vez logrados los permisos, Techo realizó un levantamiento de encuestas para priorizar la ayuda al interior del barrio, éstas incluyeron características estructurales de los terrenos donde se pensaba reconstruir, características sociodemográficas y de vulnerabilidad de las familias. Se descartaron familias que ya contaran con otros apoyos o que quisieran el apoyo para algo distinto a vivienda. Se privilegiaron familias numerosas, con jefatura femenina, desempleo, hacinamiento y/o con cuadros de abandono que no hacían trámites ante otras instancias o no contaban con un dictamen de protección civil; aunque en asentamientos irregulares es fácil cumplir con



todas estas características de vulnerabilidad. En total se otorgaron 25 viviendas (entrevista 8).

Las viviendas de Techo son de 3 x 6 m, y no cumplen con las dimensiones mínimas estipuladas por la ley (35 m<sup>2</sup>); sin embargo, se hace la excepción por tratarse de “refugio temporal”; son de fibrocemento, madera y lámina (Foto 3). Además del diagnóstico, para definir la viabilidad de las viviendas y la cantidad a otorgar, Techo tomó en cuenta sus propias posibilidades económicas, ya que sus recursos provienen de donaciones particulares.

**Foto 3. Casas de Techo A. C.**



Fuente: archivo propio, diciembre de 2019.

En cuanto a los daños en la infraestructura de agua y electricidad en el barrio, dado que la mayor parte de las tomas son clandestinas, los vecinos se encargaron de la reconexión después de que los servicios se reinstalaron en SGA, pocos días después del sismo (entrevista 9).

La situación de “regular” e “irregular” marcó una diferencia entre los procesos de reconstrucción. Este breve testimonio lo sintetiza: “A los de aquí [La Conchita] nos marginaron. ¿Por qué allá [SGA] sí y acá no? ¿Sólo por ser aquí zona ecológica?” (entrevista 7). El pueblo de SGA aún no ha concluido su proceso de reconstrucción, sin embargo, por el hecho de ser un asentamiento regular, sus habitantes han podido acceder a viviendas más firmes, duraderas y amplias de la Fundación Slim, de dos plantas (dos recámaras, sala-comedor, cocina, baño completo y área de lavado), de block macizo y losa de cimentación con trabes de desplante y armado de varilla



ahogada en concreto, sobre terrenos aplanados y mejorados con concreto simple. Habría que realizar un estudio sobre la viabilidad y ejecución de dicha intervención para asegurar que se trata de una reconstrucción exitosa, no obstante, sirve de ejemplo para evidenciar la brecha de desigualdad que se construye entre los límites de lo regular y lo “irregular”.

## **Resultados y discusión. La Conchita: una historia de marginación social**

Cada vez hay más evidencias históricas y empíricas, como el caso de La Conchita, para afirmar que “los desastres no son naturales” (Maskrey, 1993). Esta aseveración implica pensar los desastres como resultado de la ocurrencia de una amenaza natural en poblaciones con condiciones de vida vulnerables. Es decir, los fenómenos naturales considerados amenazas naturales (por su potencial destructivo) no implican en todo momento la concreción de desastres: éstos solo se producen cuando las poblaciones expuestas a ellas presentan condiciones de vulnerabilidad preexistentes a —y agudizadas por— la ocurrencia de una amenaza natural.

La vulnerabilidad “en la temática de los desastres, se refiere a un conjunto de características y condiciones de origen social, las cuales hacen que la sociedad o un componente de la misma sea propensa o susceptible de sufrir daños y pérdidas cuando es impactada por eventos o fenómenos físicos” (Lavell, 2007: 9); esta definición corresponde a lo que Ermoliev et al. (2000), para fines analíticos, consideran como vulnerabilidad *ex ante* a la emergencia o concreción del desastre; mientras que la vulnerabilidad *ex post* de una determinada población está en función de su cohesión social, de sus formas para remontar la emergencia, así como de su capacidad para resistirla y recuperarse de ella. La vulnerabilidad *ex post* es una dimensión de análisis que puede observarse tras el impacto de la amenaza, y de ella depende, en cierta forma, la reconstrucción material. Ambas vulnerabilidades —*ex ante* y *ex post*— tienen una historia social y cultural en la colectividad donde se manifiestan.

En el caso de La Conchita, la causa del desastre no fue únicamente la magnitud del sismo, como desde algunas oficinas gubernamentales y diversos medios de comunicación lo insinuaban al nombrar al sismo “terremoto” para aludir a “su potencial destructivo”. En la CDMX, en SGA y en La Conchita, no se ha vivido un mismo desastre, ya que las condiciones de vulnerabilidad *ex ante* y *ex post* de los sectores sociales afectados fueron y son muy diferentes. Esto, porque un desastre es un proceso social:



Sus orígenes trascienden al periodo inmediato de concreción remontándose al proceso histórico de desarrollo o subdesarrollo de zonas, regiones o países; y, su proyección temporal también rebasa los momentos del impacto inmediato y de restauración de las condiciones básicas de existencia humana (Lavell, 1993: 111).

De acuerdo con Macías (2015), la reconstrucción forma parte de la duración e intensidad del proceso de desastre. Para Cardona (1996: 145-146) idealmente, representa la puesta en práctica de decisiones y acciones, a mediano y largo plazo, en busca de:

Tres objetivos simultáneos: 1. El restablecimiento de los medios de producción y de las fuentes de empleo. 2. La reparación de los daños materiales, sobre todo en materia de vivienda e infraestructura. 3. La consideración de las medidas de prevención y mitigación de riesgos en el proceso de desarrollo.

Siguiendo al mismo autor, la reconstrucción no puede recaer en un solo actor, por lo general, tiene un carácter interinstitucional (con organismos internacionales, así como con instituciones gubernamentales a nivel nacional, regional y local) y multisectorial (iniciativa privada, sociedad civil, comunidades diversas). Es importante señalar que en esta lógica, el Estado es un actor con un papel activo en dicho proceso. No obstante, no fue así para los habitantes de La Conchita.

A la población de La Conchita se les negó la posibilidad de formar parte de la agenda de reconstrucción, porque habita un suelo de conservación ecológica, que además se considera patrimonio cultural, histórico y agrícola, lo que la coloca en la categoría de “irregularidad”. Con esta restricción, la población se invisibilizó en los discursos oficiales, ni siquiera se planteó la posibilidad de una reubicación o de un ajuste de política pública de vivienda que atendiera a las necesidades de familias en asentamientos irregulares. Lo mismo sucedió con la Asociación 19 de Septiembre, aunque ésta censó a los damnificados en su padrón de afectados, la restricción de “irregular” hizo que su intervención se restringiera a la entrega de despensas y retiro de escombros.

En este contexto, los objetivos de la reconstrucción señalados por Cardona (1996): recuperación laboral; habilitación de infraestructura y vivienda, y reducción del riesgo atendiendo las condiciones de vulnerabilidad, se transfirieron por completo de las instancias gubernamentales a los habitantes del asentamiento. Esta situación puso en



evidencia dos escenarios, atravesados por una historia local de marginación social: uno que muestra una vulnerabilidad *ex post*, manifiesta en una capacidad muy limitada para la reconstrucción, y otro en el que se observa un asentamiento sumamente vulnerable *ex ante* al sismo, desde el origen de su formación.

El primer escenario, que mostró una capacidad limitada y desarticulada para remontar la emergencia, se dio por su condición de irregularidad, ya que su población no solamente fue excluida de los programas de reconstrucción gubernamentales, sino que ésta se consideró como una población sin derecho a exigir nada, por temor a dar pie a las autoridades a un posible desalojo. Al asumir esta condición, su capacidad de respuesta y recuperación no trascendió más allá de los núcleos familiares; incluso las redes de apoyo con actores externos se hicieron a título familiar o individual. Sólo Techo A. C. buscó una intervención con planeación para la asignación de casas, no obstante, su alcance también se vio limitado por los recursos económicos con los que contaba. Además, otra parte de la reconstrucción ha quedado en manos de las familias, mediante sus propios ahorros, lo que ha implicado una reconstrucción muy lenta.

Este primer escenario corresponde a lo que Campoy (2002) llama la dimensión simbólica de la marginación social, que se refiere a una interpretación sociológica de “la diferencia” sobre la cual se construyen colectivos denominados como esos “otros”, que por no pertenecer a un grupo establecido y con mayores recursos políticos, económicos, jurídicos, derivan en procesos de exclusión y estigmas sociales, que a su vez dan lugar a condiciones y prácticas de desigualdad en el acceso a espacios económicos y acceso a servicios, entre otros.

El segundo escenario se refiere a la formación de un asentamiento vulnerable desde su origen (en un espacio físico no apto para edificaciones, menos aún para edificaciones precarias y hacinadas, con gran proporción de población con empleos precarios y escasos recursos económicos), cuya historia local se ha gestado en condiciones materiales de la marginación social. Cabe señalar que uno de los debates contemporáneos sobre este concepto se encuentra en su definición para construir índices para la planeación y ejecución de políticas sociales. En México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010) lo ha calculado para diversas escalas a partir de indicadores de educación, vivienda, ingresos monetarios y dispersión de población. Sin embargo, para el caso de La Conchita un análisis de este tipo se complica debido a la falta de información sociodemográfica generada por el INEGI. Sin embargo, como ya se argumentó, dichos indicadores, vistos desde su dimensión cualitativa, caracterizan perfectamente el caso en estudio.

Entre los distintos enfoques de análisis de la marginación, el histórico es el que brinda más elementos para comprender que la vulnerabilidad *ex ante*



y ex post de La Conchita pueden explicarse a partir de un entramado de relaciones de poder asimétricas:

La marginación puede entenderse como una estructura dominada incorporada funcionalmente a los modos históricos de organización social, económica, política y cultural en la asimetría de las relaciones sociales de la esfera de la dominación. En ese sentido, una interpretación historiográfica de esta temática proporciona una herramienta indispensable para estructurar el campo de la marginación en el tiempo, de acuerdo con situaciones o contextos muy específicos en los diferentes territorios urbanos (...) No obstante, tomando en cuenta el sistema de explicaciones actuales sobre la marginación, conviene introducir algunos elementos para entender el espacio ficticio y abierto propio de un fenómeno en el cual existen elementos como la dominación, el poder y la estructura, suficientes para asociarlo con una larga duración, y no sólo con tiempos/espacios sociológicos de corta duración (Noda y Sánchez, 2018: 310-311).

En La Conchita, su marginación social, y con ello su vulnerabilidad ex ante, comenzó a gestarse en distintas escalas. En principio por la deficitaria planeación territorial en la CDMX que derivó en una relación de conflicto entre las políticas habitacionales y urbanas, y las de conservación ambiental. La política habitacional está en deuda con las familias de bajos ingresos económicos, ya que el acceso a ella no se ha determinado por su derecho —a la vivienda— y necesidad, sino por su capacidad económica, inserción laboral y derechohabencia en algún fondo de vivienda. En el país se vive una crisis de vivienda de bajo costo desde la década de 1970 agudizada por las crisis financieras de 1982 y 1994 y por la sustitución del Estado por la iniciativa privada en la producción de vivienda (Coulomb, 2010).

Ante la crisis de vivienda, una de las respuestas de los sectores marginados del mercado formal, ha sido los asentamientos irregulares, definidos como aquellos privados de servicios públicos y de equipamientos. En ellos hay vivienda informal, que es aquella en la que para su producción “no aplica la legislación actual como referencia al modo de apropiación del suelo y las regulaciones para la construcción” (Schteingart, 2015: 157), lo que puede conllevar a que las viviendas sean poco resistentes a sismos y otras amenazas, no sólo por su ubicación sino también por las características de su construcción.

Por otra parte, el Estado mexicano enfrenta un reto importante debido a que hay dos vertientes en la planeación territorial: lo relacionado con los asentamientos urbanos, donde rige la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), con instrumentos como los planes y programas de



desarrollo urbano. Y lo relacionado con los ambientes naturales, que se rige por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), con instrumentos como el ordenamiento ecológico del territorio (Azuela, 2013).

La LGAH, más antigua que la LGEEPA, tiene dos objetivos en materia ambiental: redensificar el área urbana y evitar su expansión en el suelo de conservación; y proteger el medio natural existente en toda la entidad. Posteriormente la legislación ambiental reforzó estos objetivos, aunque hay traslapes que dificultan la gestión porque la existencia de dos legislaciones paralelas, que implican dos formas de concebir el territorio, marca una tajante división entre lo urbano y lo rural, que en la realidad es una frontera difusa y compleja (Azuela, 2010), y es en esa frontera en donde los asentamientos irregulares se han expandido en las últimas décadas.

En la regulación del suelo de conservación intervienen diferentes lógicas, legislaciones, procesos y actores. Los propietarios del suelo de las periferias urbanas, ya sea éste ejido, tierra comunal o propiedad privada, no se han sometido a los procesos de planeación urbana (en La Conchita, los dueños de las chinampas han sido actores estratégicos de su poblamiento). La población, con pocas opciones de vivienda, ante la necesidad de un techo, acepta la falta de servicios e irregularidad con la esperanza de que el asentamiento se regularice y se introduzcan servicios.

## Conclusiones

Los desastres detonados por el sismo del 19S en la CDMX se manifestaron y se experimentaron de manera distinta para la población de las diferentes áreas de la ciudad. Para el caso de La Conchita, su condición de “irregularidad” la dejó en el desamparo del gobierno, de la iniciativa privada y del pueblo de SGA en el proceso de reconstrucción, lo cual ha prolongado y magnificado la experiencia del desastre. Aquí, como señala Lavell (1993), el desastre no ha terminado. La historia de la formación de La Conchita permite comprender que su limitada capacidad de reconstrucción y recuperación y sus condiciones de vulnerabilidad son producto de una historia de marginación social, la cual es común en los asentamientos irregulares.

La Conchita, así como otros asentamientos, no apareció en las modalidades oficiales para la reconstrucción de la CDMX. Su invisibilización en las políticas públicas y sociales antes del sismo impidió prever qué hacer frente a una emergencia como la ocurrida, ya que incluso se construyó una casa prototipo para atender el proceso de reconstrucción en las chinampas, lo que llevó a que algunos damnificados cuyas viviendas presentaron daños menores, las demolieran con la ilusión de beneficiarse con la reconstrucción. Sin embargo, más tarde se les notificó que por su condición de irregularidad



y ubicación en la zona de patrimonio cultural, histórico y agrícola, no serían sujetos de derecho para tal objetivo, ya que dicha intervención incentivaría la consolidación del asentamiento y con ello, se tendrían que atender otras necesidades de servicios públicos básicos (agua potable, drenaje, luz).

La reconstrucción en La Conchita se realizó por dos principales vías. Una fue con donaciones de casas por parte de actores externos (iglesias, sociedad civil, iniciativas particulares), con un alcance limitado y puntual, y sin que se generara una articulación entre ellos en normas de construcción: sólo otorgaron viviendas incipientes, de dimensiones diminutas, muy diferentes a las casas concedidas por la Fundación Slim en el área regular de SGA. Las casas “refugio temporal” brindadas por Techo, no cumplen con los requisitos mínimos que debe tener una vivienda, y aunque sin duda han sido un importante apoyo para las familias, no reducen significativamente su vulnerabilidad ni mejoran su acceso a servicios básicos. La otra vía para la reconstrucción ha sido con ahorros individuales y con materiales duraderos (echando mano de redes familiares), lo que ha conllevado a que este proceso actualmente se encuentre inconcluso y las familias continúen en situación de vulnerabilidad.

El caso de estudio ejemplifica el gran reto que tienen los tomadores de decisiones de políticas públicas y sociales sobre qué hacer frente a la reducción del riesgo en los asentamientos irregulares, ya que la formación de éstos se debe a la exclusión y marginación de sectores de la población ante las políticas de desarrollo, así como frente a las dinámicas de crecimiento de las ciudades, lo que ha tenido como consecuencia enormes brechas de desigualdad en el acceso a servicios públicos básicos. Como se muestra en este caso de estudio, las políticas de vivienda de la CDMX dirigidas a las poblaciones vulnerables, no han logrado atender la demanda de los estratos más empobrecidos.

Así, el suelo de conservación se ha vuelto opción para habitar, a pesar del costo de carecer de servicios básicos y de vivir con la posibilidad de desalojo. El mercado de tierras de suelo de conservación en Xochimilco se ha facilitado por los títulos de propiedad privada, así como por la precariedad del campo mexicano que ha llevado a un desgaste generacional de la labor campesina en los pueblos chinamperos. Los instrumentos vigentes de la planeación urbana y ambiental no han cumplido con las necesidades básicas de la población como la vivienda ni con las aspiraciones de conservación ecológica (en la cual, además de la existencia de los asentamientos, hay otros factores que han generado la crisis de las chinampas como ecosistema).

Dadas las condiciones de irregularidad en la ocupación del suelo en las alcaldías periféricas de la CDMX y su propensión a sufrir desastres, se requiere fortalecer la política de vivienda para sectores económicos desfavorecidos, lo cual reforzaría la política ambiental, al disminuir la presión urbana sobre el suelo de conservación. Es necesario encontrar soluciones, especialmente para el caso de los asentamientos irregulares en



la zona patrimonial que ponen en riesgo su valor cultural, histórico y agrícola, único en el mundo.

## Agradecimientos

A quienes aportaron sus testimonios, a Verónica Valdez Pérez, a Ricardo González Alvarado y a Gisela Landázuri Benítez.

## Referencias

- Ángeles, Gabriela; Perevochtchikova, María, y Carrillo, Joel (2008). “Posibles controles hidrogeológicos de Impacto Ambiental por la Extracción de agua subterránea en Xochimilco”. *Journal of Latin American Geography*, 7(1), pp. 39-56.
- Azuela, Antonio (2010). “La hechura jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico”. En Manuel Ordorica y Jean Francois Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. II. México: El Colegio de México, pp. 585-616.
- Azuela, Antonio (2013). “El ordenamiento territorial en la legislación mexicana”. En María Teresa Sánchez, Gerardo Bocco y José María Casado, *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica*, México: UNAM, pp. 47-77.
- Camacho, Gloria (2007). *Agua y liberalismo. El proyecto estatal de desecación de las lagunas del Alto Lerma, 1850- 1875*. México: CIESAS/CONAGUA, 164 pp.
- Campoy, Margarita (2002). “Marginación y pobreza”. *Revista de ministerio del trabajo y asuntos sociales*, 35, pp. 67-82. Recuperado de [http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/35/estudio4.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/35/estudio4.pdf) (última consulta 7 de mayo de 2020).
- Cardona, Omar (1996). “El manejo de riesgos y los preparativos para desastres: compromiso institucional para mejorar la calidad de vida”. En: Elizabeth Mansilla (ed.), *Desastres: Modelo para armar. Colección de piezas de un rompecabezas social*. Bogotá, Colombia: La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, pp. 128-148.
- Collin, Anne (2009). “Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México”. En Jaime Erazo, *Inter/secciones urbanas: origen*
- Sociedad y Ambiente*, 24, 2020, ISSN: 2007-6576, pp. 1-28. doi: 10.31840/sya.vi24.2206 | 25



y contexto en América Latina, Ecuador: FLACSO/Ministerio de Cultura, pp. 51-72. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00682894/document>.

CONAPO (2010). *Índice de Marginación por localidad 2010. México.* Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice de Marginacion por Localidad 2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010)

Coordinación de Planeación Territorial (2003). *San Gregorio Atlapulco.* Recuperado de [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/ut/XOC\\_13-053-1\\_C.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/ut/XOC_13-053-1_C.pdf) (última consulta 7 de mayo de 2020).

Coulomb, René (2010). “Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda”. En Manuel Ordorica y Jean Francois Prud’homme (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. II. México: El Colegio de México, pp. 551-584.

Ermoliev, Yuri; Ermolieva, Tatiana; MacDonald, Gordon y Norkin, Vladimir (2000). *Catastrophic Risk Management and Economic Growth*, Laxenburg, Austria: International Institute for Applied Systems Analyses.

Escoffié, Carlos Luis (2018). “Mitos sobre la población en asentamientos informales”. *Animal Político.* Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/prejuicios-sobre-la-poblacion-en-asentamientos-informales/> (última consulta 7 de mayo de 2020).

Flores, Sergio y Bournazou, Eftychia (2012). “El Bando 2: balance de una política de restructuración urbana en el Distrito Federal”. En Alicia Ziccardi, *Ciudades de 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México: UNAM, pp. 238-275.

González, Alberto (coord.) (2016). *Las chinampas: patrimonio mundial de la CDMX.* México: Gobierno de la CDMX/UAM, 239 pp.

Landázuri, Gisela y López Levi, Liliana (2013). “San Gregorio Atlapulco, Xochimilco: frente a la vorágine modernizadora y urbanizadora”. En Carlos Rodríguez y Ramsés Cruz (coord.). *El México bárbaro del siglo XXI*, México: UAM-X, pp. 401-415.

Lavell, Allan (1993). “Ciencias sociales y desastres naturales en América Latina: un encuentro inconcluso”. *Revista EURE*, XIX(58).

Lavell, Allan (2007). *Apuntes para una reflexión institucional en países de la subregión andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo.* Lima: PREDECAN. Recuperado de



<http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/r1/docAllan2.pdf>  
(última consulta: 7 de mayo de 2020).

Lesser, Juan Manuel y Cortés, Miguel Ángel (1998). “El hundimiento de terreno en la Ciudad de México y sus implicaciones en el sistema de drenaje”. *Ingeniería Hidráulica en México*, XIII(3), pp. 13-18.

Ley para la reconstrucción, recuperación y transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente (2017). Recuperado de [http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY\\_RECONS\\_RECUPER\\_TRANSFO\\_CDMX\\_01\\_06\\_2018.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_RECONS_RECUPER_TRANSFO_CDMX_01_06_2018.pdf) (última consulta 7 de mayo de 2020).

Macías, Jesús Manuel (2015). “Pertinencia de la reubicación de comunidades humanas en la esfera de riesgo desastre”. En *Memoria del XV Encuentro de Geógrafos Latinoamericanos*. La Habana. Recuperado de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egall15/Procesosambientales/Impactoambiental/21.pdf> (última consulta: 7 de mayo de 2020).

Martínez, Rocío (2010). “Nativos y vecindados: confrontación en un pueblo de Tlalpan”. En Mario Camarena (coord.), *La construcción de la memoria colectiva*. México: INAH-ENAH, pp. 27-39.

Maskrey, Andrew (comp.) (1993). *Los desastres no son naturales*. Bogotá, Colombia: La Red, 137 pp.

Mollá, Manuel (2006). “El crecimiento de asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan”. *Investigaciones Geográficas*, 60, pp. 83-109.

Monje, Carlos Arturo (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Neiva, Colombia: Universidad Surcolombiana de Neiva, 216 pp.

Narchi, Nemer y Canabal, Beatriz (2014). “Percepciones de la degradación ambiental entre vecinos y chinamperos del Lago de Xochimilco, México”. *Sociedad y Ambiente*, 12, pp. 5-29.

Noda, Eder y Sánchez, Alfredo (2018). “Notas para una interpretación histórica de la marginación: el caso del municipio El Chico”. *Revista de El Colegio de San Luis*, III(17), pp. 305-326.

PAOT (Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal) (2008). *Estudio sobre la zona chinampera y demás afectadas de las delegaciones Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta, por la proliferación de asentamientos humanos irregulares en materia de afectaciones al*



*medio ambiente y ordenamiento territorial*. México: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 118 pp.

Reinoso, Eduardo y Ordaz, Mario (2001). "Duration of Strong Ground Motion during Mexican Earthquakes in Terms of Magnitude, Distance to the Rupture Area and Dominant Site Period". *Earthquake Engineering & Structural Dynamics*, 30, pp. 653-673.

SEDEMA (Secretaría del Medio Ambiente) (2016). *Suelo de conservación*. México: SEDEMA, 156 pp.

Senado de la República, XLIII Legislatura (2017). "La Nueva Ley para la Reconstrucción, Recuperación y Transformación de la Ciudad de México en una cada vez más resiliente: Algunos comentarios sobre la ley aprobada y las iniciativas en la materia". *Mirada Legislativa*, 139. México: Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.

Schteingart, Martha (2015). *Antologías. Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda*. México: El Colegio de México, 412 pp.

Suárez, Gerardo (2017). "A casi dos meses del sismo, en Xochimilco denuncian que no han recibido recursos". *El Universal*, 17 de noviembre de 2017. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/casi-dos-meses-del-sismo-xochimilco-denuncia-que-no-ha-recibido-recursos> (última consulta: 7 de mayo de 2020).

Terrones, María Eugenia (2006). "Xochimilco sin arquetipo. Historia de una integración urbana acelerada". *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. X, núm. 218 (37). Universidad de Barcelona. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2108980> (última consulta 7 de mayo de 2020).

Editora asociada: Esperanza Tuñón Pablos  
Recibido: 11 de mayo de 2020  
Aceptado: 14 de septiembre de 2020