



Martha Schteingart

LOS PRODUCTORES DEL ESPACIO HABITABLE

Estado, empresa y sociedad
en la Ciudad de México

EL COLEGIO DE MÉXICO

**LOS PRODUCTORES DEL ESPACIO HABITABLE:
ESTADO, EMPRESA Y SOCIEDAD
EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS
Y DE DESARROLLO URBANO**

Martha Schteingart

LOS PRODUCTORES DEL
ESPACIO HABITABLE:
ESTADO, EMPRESA
Y SOCIEDAD
EN LA CIUDAD DE MÉXICO



EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 1989
D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

Portada de Mónica Diez Martínez
Ilustración de la portada: "Royal tide IV" (1960-1961),
relieve de Louise Nevelson, Whitney Museum of
American Art. Tomado de Jean Limpan, *Nevelson's
World*, Hudson Hills Press, Nueva York, 1983.

ISBN 968-12-0435-2

Impreso en México/*Printed in Mexico*

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I. Tenencia de la tierra, expansión urbana y apropiación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	25
1. Introducción	25
2. Tenencia de la tierra y expansión urbana	27
2.1. Algunos antecedentes de la tenencia de la tierra en México	27
2.2. La expansión de la ciudad de México sobre distintos tipos de tenencia de tierra	32
2.2.1. Urbanización de terrenos de las comunidades agrarias	37
3. El Estado y la apropiación del suelo para usos urbanos	44
3.1. Las expropiaciones de terrenos ejidales y comunales	44
3.1.1. Concentración de las expropiaciones por administración y destino	46
3.1.2. Localización, superficie y monto de las indemnizaciones pagadas por los terrenos expropiados	48
3.2. Las expropiaciones de terrenos de propiedad privada	53
CAPÍTULO II. La oferta del suelo para uso habitacional	61
1. Introducción	61
2. Los fraccionamientos	63
2.1. El marco jurídico	63
2.2. Fraccionamientos aprobados en los municipios conurbados del Estado de México	66
2.3. Expansión urbana y fraccionamientos	75
3. Los asentamientos irregulares	80
3.1. Ejemplo de fraccionamiento clandestino sobre terrenos de origen estatal. El caso de Ciudad Nezahualcóyotl	82

3.1.1. Primera etapa, hasta 1940	84
3.1.2. Segunda etapa, de 1940 a 1975	86
3.2. Ejemplo de fraccionamiento clandestino sobre terrenos ejidales. Las colonias del Ajusco	92
CAPÍTULO III. Formas de producción de la vivienda y políticas habitacionales del Estado	117
1. Aspectos conceptuales	117
1.1. La autoconstrucción	119
1.2. La producción por encargo	120
1.3. La producción promocional privada	120
1.4. La producción promocional del Estado	122
2. Antecedentes de la producción habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	123
2.1. Periodo anterior a 1940	124
2.2. El periodo 1940-1960	127
3. La producción habitacional en la ZMCM a partir de 1960	129
3.1. La producción de vivienda en los fraccionamientos aprobados en el Estado de México	130
3.2. La producción habitacional en los asentamientos populares	134
3.3. Las políticas habitacionales del Estado y el financiamiento para distintas formas de producción de la vivienda (1960-1987)	138
3.3.1. 1962-1982	139
3.3.2. 1982-1987	146
CAPÍTULO IV. La promoción inmobiliaria en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1960-1980)	165
1. Introducción	165
2. Metodología de la investigación	167
3. Resultados de la primera encuesta a promotores privados	172
3.1. Organización interna de los grupos promotores privados y sus funciones principales	176
3.2. Prácticas generales de las diferentes categorías de promotores privados	183
3.3. Políticas de adquisición de tierra de los promotores privados	191
3.4. La lógica de diferentes tipos de promociones privadas	196
4. La promoción habitacional de las instituciones públicas	203

CAPÍTULO V. La promoción inmobiliaria en la crisis	219
1. Metodología de la investigación	219
2. Resultados de la segunda encuesta a los promotores privados	222
2.1. Cambios en la organización interna y en las funciones desarrolladas por los promotores privados	222
2.2. Adaptación de las prácticas de los promotores a la crisis	228
2.3. Nuevas políticas de adquisición de tierras	235
2.4. Los bancos y la promoción inmobiliaria	239
3. Articulación entre prácticas privadas y políticas de vivienda del Estado	241
3.1. Las promociones de AURIS	242
3.2. Las promociones de INFONAVIT	246
CAPÍTULO VI. Estructura urbana y producción del espacio habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	267
1. Introducción	267
2. Dinámica poblacional, procesos socioeconómicos y agentes urbanos	277
2.1. Dinámica de la población en la ZMCM	277
2.2. Crecimiento poblacional y consolidación urbana	278
2.3. Consolidación urbana y fraccionamientos en municipios conurbados del Estado de México	281
2.4. La producción del espacio habitacional para los estratos medios de la población	285
3. Algunas consideraciones sobre los asentamientos irregulares y la conformación del espacio metropolitano	293
CAPÍTULO VII. Hacia una visión integrada de la producción del espacio	315
1. Síntesis y conclusiones	315
2. Reflexiones finales	323
BIBLIOGRAFÍA	325
ANEXO	337
Cuadros	338
Cuestionario. Encuesta a promotores privados	399
ÍNDICE DE CUADROS	411
ÍNDICE DE GRÁFICAS	415
ÍNDICE DE MAPAS	417

**Para MARCOS,
MARIANA y LUCIANA**

PRESENTACIÓN

México se ha ido convirtiendo en las últimas décadas en un país predominantemente urbano y las ciudades han experimentado cambios decisivos en su crecimiento y conformación interna. Como consecuencia de los procesos de concentración demográfica y económica, han aparecido en la escena urbana nuevos mecanismos y agentes sociales que han afectado, entre otras cosas, la producción y apropiación del medio construido, así como la estructuración del espacio en su conjunto, incidiendo de manera diferenciada en los diversos grupos que conforman la sociedad.

La problemática social urbana se vuelve realmente significativa para el país a partir, sobre todo, de los años cuarenta, y la *ciudad de México* es el principal centro donde se manifiestan los procesos y cambios mencionados, así como las contradicciones y conflictos sociales que los han acompañado. En este contexto los estudios urbanos han sido objeto del interés creciente de los investigadores en ciencias sociales, los cuales desde distintos campos disciplinarios y con enfoques teóricos variados han contribuido, indudablemente, a un conocimiento más sistemático de los problemas que plantea la urbanización en sus diferentes niveles y aspectos.

De entre la diversidad de temas que entraña un campo de estudio tan complejo, nos orientamos hacia los análisis intraurbanos, poniendo énfasis en los *espacios habitacionales*, los cuales, además de incidir de manera decisiva en la conformación de la estructura urbana, están vinculados a uno de los problemas de consumo más críticos de la gran mayoría de la población.

A continuación presentaremos una revisión sintetizada de las diferentes contribuciones que los investigadores han realizado a este campo particular de los estudios urbanos¹ y luego tratare-

¹ Esa revisión sintetiza los resultados de una investigación bibliográfica que hemos realizado recientemente, y que ha tomado en cuenta todos los trabajos

mos de ubicar los análisis que exponemos a lo largo de los capítulos de este libro en el contexto de la investigación sobre el tema en México, que surge de esa revisión.

Para comenzar con el análisis de la investigación urbana habitacional, partiremos de la *década de los cincuenta*, aunque hay que reconocer que ya antes existían algunos estudios sobre la estructura urbana de ciudades mexicanas vinculados a la temática habitacional y realizados por investigadores norteamericanos.² En esa década se destacaron las investigaciones efectuadas en algunos organismos públicos especializados y que constituyeron las primeras denuncias del agudo problema de la vivienda que comenzaba a sufrir la población de escasos recursos de la ciudad de México. Esos estudios estaban muy vinculados a las necesidades de intervención del Estado y en ellos se emplearon las técnicas y concepciones en boga en ese momento, particularmente las que consideraban al tugurio como un “cáncer urbano” que había que erradicar (visión que predominó en los años cincuenta en América Latina).

Otros trabajos destacados de esa década fueron los realizados por el antropólogo norteamericano Oscar Lewis, sobre todo el que trata el tema de la cultura de la “vecindad” en México (Lewis, 1959). Si bien ese estudio no se centra en la vivienda, hace referencia a ella al atribuir un papel importante a la “vecindad” central en la ciudad de México, considerada como el marco espacial donde se desarrolla la cultura de la pobreza.

En la *década de los sesenta* continúan algunos estudios llevados a cabo por organismos del Estado, y entre ellos destaca el del Instituto Mexicano del Seguro Social referido a 11 ciudades del país (IMSS, 1967). Realizado en 1962-1963 por un gran equipo interdisciplinario de arquitectos, antropólogos, sociólogos y psicólogos, el trabajo se apoyó básicamente en la rigurosa

publicados en libros, revistas, documentos de trabajo, así como tesis de posgrado en estudios urbanos o ponencias presentadas en los últimos años en seminarios sobre la temática habitacional en México.

²Se trata, en particular, de los trabajos de Norman Hayner, “Oaxaca: City of Old Mexico”, en *Sociology and Social Research*, núm. 29, 1944, y “Mexico City: Its Growth and Configuration”, en *American Journal of Sociology*, núm. 50, 1945; Floyd y Lillian Dotson, “La estructura ecológica de las ciudades mexicanas”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 19, enero-abril, 1957.

elaboración de muestras estratificadas de las viviendas en cada una de las ciudades, en la aplicación de encuestas muy detalladas sobre las viviendas y sus ocupantes y en el análisis habitacional por sectores urbanos. El trabajo partía de la premisa de que “los datos que ilustran el problema sólo tienen utilidad si esa información es suficiente para fundar en ella acciones eficaces para la solución del problema”. Se pensaba entonces que describir la calidad física de la vivienda y señalar las discrepancias entre los requerimientos de las personas y sus habitaciones implicaba definir “el problema de la vivienda” y conocer cuáles podrían ser las acciones adecuadas para resolverlo.

Aunque en esa época las investigaciones urbanas en América Latina estaban marcadas por la *teoría de la marginalidad*, no se encontraron trabajos importantes de esos años que intentasen describir los “cinturones de miseria” de las ciudades con un enfoque funcionalista de ese tipo.

En la *década de los setenta*, sobre todo en la segunda parte de la misma, el número de trabajos aumentó notablemente y, además, se diversificaron las orientaciones prevaletentes, el tipo de instituciones en las que se investigaba y las disciplinas participantes. En cambio, durante los primeros años continuaron los análisis realizados con una concepción fisicoespacial de la problemática habitacional, a los que se agregaron estudios de corte sociológico funcionalista, como los de Cornelius (1973). En éstos se ponía énfasis en los efectos de las colonias “marginales” sobre los migrantes de la ciudad; conforme a su enfoque, el lugar de residencia y, más específicamente, las necesidades de la comunidad en cuanto a tierra, servicios y vivienda influyen en la conducta y las *actitudes políticas* de los migrantes pobres. A partir de estudios efectuados en varias colonias de la ciudad de México que tenían diferente grado de consolidación, Cornelius deducía que los niveles más bajos de demanda se encontraban en comunidades que habían logrado mayor seguridad y demostraba, al mismo tiempo, que las colonias populares no eran un foco de subversión sino un medio donde los habitantes mostraban un bajo nivel de politización, que aun podía reducirse al mejorar sus condiciones materiales de vida. La erradicación, como se planteaba en los cincuenta, no era necesaria, y las colonias podrían transformarse en un lugar de “integración” de los migrantes al medio urbano.

También a principios de los setenta John Turner y algunos de sus discípulos y colaboradores realizaron estudios para México como asesores de algunas instituciones del Estado; dichos estudios partían de la premisa de la superioridad de la vivienda *autoconstruida* sobre la realizada por instituciones públicas, y tanto los análisis como las recomendaciones emanadas de los trabajos estaban orientados a estimular políticas de apoyo a esa forma de producción habitacional (Turner, 1971; Sudra, 1975). Otros trabajos referidos a los *migrantes, a sus actitudes políticas y a la marginalidad social*, realizados en la primera mitad de los setenta, fueron los de Lomnitz (1975), de tipo antropológico y orientación “marginalista”, y la investigación de Montaña (1976) sobre la politización en los asentamientos espontáneos; este último podría considerarse como un trabajo de “transición” entre aquellos de corte funcionalista que hemos mencionado y los de orientación “histórico-estructural” que presentaremos más adelante.

Independientemente de las interpretaciones sociológicas y políticas que se encuentran y de las connotaciones que ellas pueden tener para la práctica social, no cabe duda que esos trabajos aportan algunos elementos importantes para el conocimiento de las condiciones físicas y sociales en que se desarrollaba la vida de crecientes contingentes de migrantes pobres en las ciudades. Entre esas condiciones, el problema de la vivienda ocupaba un lugar destacado.

Por esos mismos años se llevó a cabo en El Colegio de México una investigación realizada por economistas para calcular la posible generación de empleo a través de la construcción de vivienda (Araud, 1975). Utilizando diferentes modelos y técnicas complejas de cálculo, se hicieron estimaciones sobre la generación de empleo directo e indirecto según tipos de vivienda, insumos utilizados y tecnología adoptada, estimaciones que se vincularon posteriormente a aspectos financieros y de inversión.

A partir de 1975 comenzó a desarrollarse en México una nueva orientación de los estudios urbanos y habitacionales y éstos se multiplicaron en diferentes instituciones académicas y centros privados de investigación. El clima de apertura política de la época permitió el desarrollo de nuevas orientaciones críticas en las ciencias sociales en general y en la investigación urbana en particular. Esa apertura coincidió con la época de auge de la aplicación del materialismo histórico a los estudios urbanos que co-

menzó a darse sistemáticamente en Francia desde comienzos de los setenta y cuyo impacto fue enorme en otros países, incluso algunos latinoamericanos. Por otra parte, la creación de nuevas instituciones y de programas habitacionales o referidos al suelo urbano generó una demanda de estudios y propuestas y un ambiente propicio para el desarrollo de la investigación y la reflexión en torno a los problemas y políticas urbanas.

La primera investigación de gran envergadura sobre vivienda y desarrollo urbano realizada en el país conforme al nuevo enfoque fue la de COPEVI (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento), que se llevó a cabo entre 1975 y 1976 como parte de un proyecto, coordinado por Emilio Pradilla,³ para estudiar la vivienda de bajo costo en siete países latinoamericanos. El estudio se dividió en cinco subtemas, referidos a los *agentes financieros, la industria de la construcción, el mercado del suelo urbano, las políticas del Estado y las soluciones habitacionales existentes* (COPEVI II, III y IV, 1977; Connolly, 1975 y 1977), y se utilizaron variadas fuentes de información, como censos, documentos oficiales, recortes periodísticos y trabajos de campo realizados por COPEVI durante 12 años de actividad. Se cubrieron así, de manera muy general, los diversos aspectos que permiten entender el problema habitacional para diferentes estratos sociales, por lo que el trabajo constituyó un gran esfuerzo de tipo comprensivo, articulado con las nuevas concepciones que hemos mencionado.

También en esa época, el grupo de Sociología Urbana de la Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco) realizó una evaluación de una nueva institución de vivienda, el INFONAVIT, que presentaremos más adelante, y sobre todo de uno de sus conjuntos habitacionales más importantes: El Rosario. Este interesante trabajo se proponía analizar las nuevas modalidades de intervención del Estado, así como los fenómenos sociales que pueden aparecer dentro de un gran conjunto habitacional. En su desarrollo, el estudio incluía elementos metodológicos impor-

³ Cabe aclarar que los trabajos teóricos de Pradilla han tenido una gran repercusión entre los investigadores urbanos latinoamericanos, sobre todo en la segunda mitad de los años setenta, y sus aportes relativos al problema de la vivienda en América Latina se encuentran reunidos en un libro publicado recientemente (Pradilla, 1987).

tantes para la evaluación de una política de vivienda y, más específicamente, para explicar cómo y por qué se crea una institución determinada, poniendo énfasis en los agentes sociales que participan en su promoción y funcionamiento posterior. Un aspecto que se consideraba fundamental para comprender la lógica de acción de la institución se refería a la *racionalidad de la acumulación del sector privado de la construcción y a cómo ésta interfería en la eficacia de la política de vivienda* del INFONAVIT. La investigación fue asesorada por Manuel Castells, quien además, publicó una evaluación de las políticas urbanas de la época (Castells, 1977), apoyándose en un conjunto de trabajos realizados por equipos de investigación formados en México.

A la misma época corresponde el estudio que hicimos con Gustavo Garza en El Colegio de México sobre las *políticas habitacionales del Estado* (Garza y Schteingart, 1978). En éste se utilizó una visión similar a las anteriores en cuanto a la definición de los elementos constitutivos de la problemática de la vivienda en una sociedad capitalista y en lo que se refiere a la concepción general del Estado y de las contradicciones sociales. Aunque también se incorpora la dimensión sociopolítica a la interpretación de los fenómenos analizados, en el trabajo se da prioridad a los aspectos económicos del contexto general y a los procesos de producción, intercambio y consumo de la vivienda en los diferentes programas considerados. Con todo, *los procesos de producción* sólo son analizados de manera muy superficial, y a partir de esa investigación pudimos comprobar que las acciones del Estado no podían entenderse de manera cabal si no se consideraban las prácticas específicas de los otros agentes actuantes y, sobre todo, de las empresas privadas promotoras y constructoras, que juegan un papel fundamental en el conjunto. Para responder a esa inquietud, surgida del mismo proceso de investigación, comenzamos el estudio del *sector promocional privado de la producción de vivienda*, cuyos primeros resultados fueron dados a conocer hacia fines de la década de los setenta (Schteingart, 1978).

La gran proliferación de *estudios realizados en los ochenta* nos ha llevado a plantear una clasificación temática de los mismos y a intentar un análisis de contenido, de tipo más general, referido a los temas que han ido apareciendo y que hemos clasificado en las siguientes categorías: políticas habitacionales, si-

tuación habitacional general, asentamientos populares y autoconstrucción, suelo, industria de la construcción, fraccionadores y promotores, vivienda en renta, y estudios coyunturales y comparativos.

En los últimos años se ha dado una gran concentración de esos estudios en la problemática de los asentamientos populares y la autoconstrucción; asimismo, los estudios sobre situaciones coyunturales también han sido bastante importantes,⁴ sobre todo si se tiene en cuenta que se llevaron a cabo en un periodo muy corto. Mientras en la década de los setenta la mayor proporción de trabajos se refería a las políticas habitacionales, con un peso considerable de los que describían la situación habitacional general, en los últimos años han perdido mucho peso. Los estudios sobre asentamientos populares presentan una importancia similar en ambas etapas, mientras que en los ochenta creció mucho el interés por los análisis de la problemática del suelo urbano y la autoconstrucción. El tema de la vivienda en renta ha comenzado a tratarse en los últimos años.

Entre los trabajos que analizan las *políticas del Estado en materia de vivienda*, encontramos algunos referidos a determinadas coyunturas históricas, como el cardenismo o los primeros años de la crisis (Perló, 1980; Schteingart, 1984), y otros que estudian los programas y acciones de alguna institución específica como FOVI o INFONAVIT (Román, 1983; García-Perló, 1984). Mientras que en la década pasada los trabajos sobre este tema fueron en su mayoría comprensivos y globales, en los años recientes han tendido a referirse casi exclusivamente a aspectos parciales, locales o coyunturales con el fin de profundizar en el conocimiento de los problemas y situaciones más apremiantes y evitar las generalizaciones que se venían presentando anteriormente. Aunque existe una continuidad de enfoques entre estos trabajos y los que citamos para la segunda parte de la década anterior, podríamos afirmar que en los más recientes se nota la presencia de posiciones menos “apriorísticas” y esquemáticas, sobre todo con relación al comportamiento del Estado y a la presencia del gran capital en los procesos urbanos.

⁴En esta categoría entran los numerosos trabajos surgidos como consecuencia de la situación generada en la ciudad de México a raíz de los sismos de 1985.

En los trabajos dedicados a los *asentamientos populares*, los enfoques han cambiado totalmente con respecto a aquellos pre-*valientes* en los trabajos funcionalistas y marginalistas de principios de los setenta. Aunque existen diferencias de énfasis temático, la mayoría de los estudios da prioridad a los aspectos de *apropiación ilegal del suelo, a los procesos de regularización y consolidación de las colonias y a las luchas urbanas* que han llevado a los pobladores a enfrentarse con el Estado o con otros agentes sociales. La existencia de estos asentamientos se define a partir de un marco explicativo histórico-estructural, tomando en cuenta los procesos globales de la urbanización capitalista y, más específicamente, aquellos que tienen que ver con la producción del marco construido. De entre esos procesos, las acciones de los *agentes participantes* (incluyendo las variadas instancias del aparato del Estado) y las contradicciones y conflictos entre los mismos ocupan un lugar privilegiado del análisis (Moctezuma y Navarro, 1980; Legorreta, 1983). Por otra parte, se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de vincular el análisis de la inserción en el mercado de trabajo de la población asentada con aquel referido al acceso al consumo colectivo, si se quiere elaborar una explicación coherente de los fenómenos de la urbanización popular (Alonso, 1980).

Aunque también referidos a los asentamientos populares, consideramos en un grupo separado los trabajos centrados en la *producción popular de la vivienda*, esto es, en la *autoconstrucción* total o parcial de la misma. Esos trabajos se basaron principalmente en encuestas promovidas por el Centro de Ecodesarrollo (CECODES) en varias ciudades del país, para conocer con mayor detalle cómo se ha dado la organización del trabajo, el financiamiento y la provisión de insumos para la producción de la vivienda en el ámbito social de diferentes colonias populares (Bazant, 1982; Legorreta, 1984; Hiernaux, 1986; Castañeda y Villarreal, 1986, y López Rangel, 1987).

Tanto los estudios más globales sobre los asentamientos irregulares como los centrados en la autoconstrucción se refieren a casos particulares, lo cual ha permitido comenzar a superar la etapa de grandes generalizaciones sobre esos fenómenos de la urbanización popular.

La problemática del *suelo urbano* (íntimamente vinculada a la de la vivienda) ha sido objeto de un número creciente de tra-

bajos; los referidos a los *precios del suelo* son bastante escasos, sobre todo los que utilizan interpretaciones a partir de la teoría marxista de la renta, debido a las enormes dificultades para hacer funcionales las categorías incluidas dentro de ese enfoque. En cambio, el tema de la *urbanización de los terrenos correspondientes a los núcleos agrarios* (ejidales y comunales) en las áreas de expansión de las ciudades ha ocupado el interés de varios investigadores, debido básicamente al rápido crecimiento de las mismas sobre ese tipo de terrenos, a los múltiples conflictos generados por ese crecimiento y a la necesidad de explicar los particulares procesos y relaciones sociales que acompañan la expansión de las ciudades mexicanas. Esos trabajos se han llevado a cabo principalmente para la ciudad de México (Cruz, 1982; Schteingart, 1982 y 1983; Durand, 1983; Iracheta, 1984; Varley, 1985; Calderón, 1986), y en algunos de ellos se ha hecho énfasis en el papel del orden jurídico como condicionante de los procesos de formación y consolidación de los asentamientos irregulares, particularmente de aquellos procesos que tienen lugar en terrenos ejidales (Azuela, 1982, 1984, 1987).

Los estudios de *los agentes capitalistas que participan en el proceso de producción de la vivienda* son aún muy limitados, tanto los referidos a los constructores (Connolly, 1987; Fidel y Ziccardi, 1986) como los concernientes a los promotores inmobiliarios y los fraccionadores capitalistas. En relación con estos últimos, recientemente se agregaron a nuestros análisis para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (Schteingart, 1983 y 1987) algunos para otros centros urbanos del país (García, 1986; Martínez del Villar, 1986).

Como dijimos, el tema del *arrendamiento* ha sido muy poco trabajado por los investigadores, y sólo últimamente se han producido algunos estudios al respecto. Entre ellos, cabe destacar la investigación sobre el fenómeno de *la renta de cuartos en las viviendas de asentamientos irregulares periféricos*, que afecta a un número considerable y creciente de familias de escasos ingresos (Coulomb, 1985, 1987).

En síntesis, podemos decir que se han presentado *tres etapas* en el desarrollo de la investigación habitacional en México. La *primera* se extiende desde los cincuenta hasta mediados de los setenta y se caracteriza por el predominio de dos tipos de trabajos: aquellos en los que aparece un enfoque físico del *proble-*

ma de la vivienda, percibido como “déficit” de habitaciones en relación con “necesidades” de la población, definidas en abstracto, y los que giran alrededor de la idea central, que el marco físico urbano produce ciertos comportamientos y actitudes que se observan también en el campo de la participación política. Esos análisis aíslan el fenómeno de la pobreza urbana, no logran explicar su existencia, e idealizan o mistifican algunas prácticas de sobrevivencia. La *segunda etapa*, mucho más corta, se extiende desde mediados de los setenta hasta principios de los ochenta, y se caracteriza por la aparición de nuevos centros y grupos de investigación del sector académico. Surge y predomina en esta etapa la investigación de orientación marxista, fuertemente influida por la sociología urbana francesa. Algunas investigaciones importantes parten de una definición estructural del *problema de la vivienda*, que es visto en el contexto más general de la lógica de acumulación de capital y de las contradicciones de clase en una formación social capitalista. Sin embargo, esos estudios, a veces demasiado generales, no pudieron demostrar frecuentemente lo que se proponían; sus conclusiones, sobre todo con relación al dominio del gran capital (o del capital financiero en particular) en el sector inmobiliario y a su influencia concreta en las políticas habitacionales del Estado, resultaron escasamente sustentadas por el análisis. La *tercera etapa*, que corresponde a los últimos años, se desarrolla en gran medida durante la crisis, a pesar de la cual se ha consolidado la investigación gracias a un proceso autoexpansivo del propio sector académico. Predominan en esta etapa los análisis de procesos específicos, sobre todo en los asentamientos irregulares; de políticas particulares y coyunturales del Estado; y de las prácticas de los diferentes agentes que actúan en la producción capitalista de la vivienda. Los nuevos fenómenos que han estado surgiendo a partir de la crisis se encuentran en el centro de los intereses de gran parte de los investigadores.

Además del balance que hemos realizado de los estudios urbanos referidos a la problemática habitacional en México, que nos permite ubicar *los análisis que se exponen en este libro* en el marco de los avances y limitaciones de un quehacer colectivo (tanto en los aspectos teóricos como empíricos de la investigación), creemos necesario aclarar que dichos análisis tienen una historia relativamente larga que se remonta a la segunda mitad

de los años setenta cuando comenzamos en El Colegio de México, juntamente con Gustavo Garza, el proyecto denominado *El proceso de metropolización de la ciudad de México*. Entonces, como ya señalamos, los estudios urbanos en el país estaban poco desarrollados y, en El Colegio, los análisis intraurbanos casi no se habían llevado a cabo, ya que prevalecían los de índole regional o para el conjunto del sistema urbano nacional, como los que contiene la importante investigación coordinada por Luis Unikel y publicada bajo el título: *EL desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras* (Unikel et al., 1976).

Desde el comienzo, nuestro proyecto se dividió en dos partes: Gustavo Garza, por su lado, se encargó de la temática relativa al proceso de industrialización de la metrópoli y a su ubicación dentro del contexto nacional, y sus esfuerzos culminaron con la obra *El proceso de industrialización de la ciudad de México* (Garza, 1986), que indudablemente constituye un aporte destacado para la comprensión de los fenómenos de concentración espacial y de metropolización en México. La parte que nosotros elegimos desarrollar se refería a los procesos internos de organización del espacio, poniendo énfasis en los espacios habitacionales y en la problemática del suelo y la vivienda en la ciudad de México, cuya relevancia ya fue destacada antes.

Los antecedentes de investigaciones sobre el tema se encontraban en la *ecología urbana* (Escuela de Chicago), en los estudios apoyados en la *economía neoclásica* y en las teorías de localización de actividades, que en México no se habían aplicado mayormente (por lo menos al caso de la vivienda), así como en los estudios de tipo vivendista o espacialista que, como ya lo señalamos, fueron importantes en las primeras etapas de la investigación en este país. Sin embargo, cuando iniciamos nuestra investigación, ya el enfoque marxista de los estudios urbanos estaba en su apogeo, sobre todo en Francia, y su influencia había comenzado a hacerse sentir en México.

Así, la teoría de la renta del suelo urbano, las conceptualizaciones aplicadas a la producción capitalista del medio construido (que partían del ciclo del capital y de la lógica de acumulación en el sector inmobiliario) y los desarrollos teóricos referidos a los agentes sociales que producen la base material de la ciudad aparecían como nuevos y atractivos enfoques para abordar los análisis urbanos, con un marco explicativo que permitía superar

las serias limitaciones, en ese plano, de las teorías más tradicionales en boga en ese momento. Sin embargo, un primer problema que enfrentamos se refería a la aplicación de ciertas teorías y generalizaciones surgidas del capitalismo desarrollado a la realidad de un país latinoamericano, y a la dificultad para hacer funcionales algunas categorías de análisis a la realidad concreta de nuestras ciudades.

Por ello, los estudios que presentaremos en este libro, realizados a lo largo de varios años de trabajo, no siguieron un camino lineal ni una única metodología y sufrieron modificaciones en las interpretaciones a medida que íbamos avanzando en el conocimiento de las relaciones sociales y de los fenómenos urbanos concretos, proceso en el que colaboró un número creciente de investigadores que, como vimos, se fueron sumando en los últimos años, al primer grupo reducido de estudiosos de esta temática. Por ello, en esos análisis hemos evitado las conclusiones esquemáticas que no hayan surgido de la investigación misma, desechando asimismo una utilización rígida de marcos teóricos que pueden resultar muy estimulantes si no esterilizan la búsqueda de un conocimiento científico de la realidad social. Así, más que descartar las teorías y metodologías que habíamos venido utilizando desde un principio, tratamos de aplicarlas de manera más cuidadosa, evitando las posiciones apriorísticas y las interpretaciones precipitadas, que a veces provienen de generalizaciones originadas en otros contextos sociales.

Un aspecto metodológico importante de los trabajos que aquí presentamos se relaciona con la forma como tratamos de integrar los estudios —ya específicos, ya globales— referidos a la problemática que nos ocupa. Buscamos, así, combinar los dos niveles de análisis, evitando, por un lado, la sola consideración de situaciones muy específicas y, por otro, caer en las grandes generalizaciones que nada agregan a un conocimiento más preciso de los fenómenos del desarrollo urbano. A lo largo de los capítulos que conforman el libro, fuimos analizando, entonces, los variados aspectos (el suelo, la producción de la vivienda, las políticas crediticias del Estado) que concurren a la explicación de la problemática de los espacios habitacionales para diferentes estratos sociales, poniendo énfasis en las prácticas de los promotores inmobiliarios que se vinculan a las políticas y acciones del Estado, particularmente en materia de tierra y financiamien-

to para la construcción. Esos análisis permiten aclarar un poco la complicada trama de agentes y relaciones sociales que están presentes en los procesos de producción del espacio habitacional. Tratamos, asimismo, de culminar estos análisis con una visión más estructural de la ciudad de México, visión en la que se relaciona el crecimiento de la población y sus características socioeconómicas con las formas de producción del espacio que fueron tratadas previamente, en un intento, además, de superar las limitaciones tan frecuentes de las investigaciones sobre vivienda, que consideran a ésta desligada de su ubicación en la ciudad.

Si bien presentamos análisis referidos tanto a los espacios habitacionales que se producen dentro del llamado “sector formal” y que tienen lugar dentro del marco de la legalidad vigente, como a aquellos destinados a los estratos populares, este libro ha puesto mayor énfasis en los primeros debido a varias razones. Primeramente porque, como pudimos notar en el balance que efectuamos de la investigación en México, una gran proporción de los estudios sobre el tema está dirigida a los asentamientos irregulares, donde habita una parte muy grande de la población urbana. Sin embargo, creemos que la existencia de estos fenómenos de la urbanización popular y las condiciones en que se dan no pueden ser explicados si se ignora el funcionamiento del sector inmobiliario capitalista, que tiende a encarecer el suelo y hacerlo más inaccesible a los estratos populares. Por otra parte, sin el análisis del sector promocional, tampoco es posible, como ya apuntamos antes, comprender el sentido y alcances de las políticas habitacionales del Estado, sobre todo las que se dirigen al financiamiento de la vivienda terminada, ya que uno de sus objetivos básicos es actuar sobre las condiciones de valorización del capital privado en la producción y circulación de la vivienda. Hay que tener en cuenta que, aun cuando un sector productivo no sea dominante, puede fijar condiciones que incidan en el desarrollo de otros, aparentemente más importantes.

El libro consta, además de esta presentación, de siete capítulos. En los dos primeros se exponen algunos problemas del suelo urbano pertinentes al caso mexicano, como es el de la expansión de la mancha urbana sobre tierras sujetas a diferentes formas de tenencia y su incidencia sobre la oferta de suelo para usos habitacionales. Evidentemente, este aspecto es fundamental para poder entender más tarde algunas características del proceso de

producción de la mercancía vivienda y del papel del Estado en ese proceso. Los capítulos III, IV y V se centran en las formas de producción de la vivienda, a partir de una conceptualización de las mismas basada en la noción de relaciones de producción y de la posición de los agentes con respecto a la apropiación de la naturaleza y entre ellos mismos, lo cual nos dio una base para superar esquemas clasificatorios de la vivienda que ocultan las verdaderas relaciones sociales que se encuentran tras los procesos de producción y circulación de ese bien. A partir de esa definición hacemos algunas referencias a las diferentes formas de producción habitacional, vistas históricamente, para centrarnos luego en el análisis de la promoción inmobiliaria, que es dominante en el sector “formal” de la vivienda. El capítulo VI se refiere a la estructura urbana, vinculando los aspectos anteriores a un análisis global de la metrópoli basado en datos censales; en el último capítulo, finalmente, hacemos un intento por integrar los diferentes aspectos analizados.

Estos estudios fueron realizados en diferentes momentos dentro de un largo proceso de investigación, y algunos de ellos fueron luego actualizados; otros, en cambio, no pudieron continuarse debido a dificultades de tipo práctico; sin embargo, aprovechamos los nuevos estudios realizados por otros investigadores, sobre todo en lo que se refiere al problema del suelo y de los asentamientos irregulares, lo cual nos permitió, a veces, completar nuestras series de datos u obtener un conocimiento más detallado de algunas situaciones específicas.

La información que sirvió de base a los estudios tiene diferentes orígenes: se utilizaron desde datos censales y datos provenientes de archivos, documentos oficiales y publicaciones periódicas, hasta información obtenida a partir de entrevistas que se hicieron tanto a informantes clave como a una muestra representativa de agentes urbanos analizados (como fue el caso de los promotores, a los que se hicieron encuestas en dos momentos diferentes del desarrollo de su actividad).

Los periodos que consideramos dentro de dichos estudios variaron de acuerdo con las fuentes de información utilizadas; para algunos temas se pudo cubrir desde varias décadas atrás hasta el momento actual; para otros, tuvimos que conformarnos con análisis más coyunturales o menos actualizados, aunque podemos decir que, en general, se aportaron elementos para entender

el desarrollo de la producción del espacio habitacional en los últimos 25 años, abarcando, así, tanto épocas de expansión económica como de crisis.

Los diferentes análisis desarrollados contaron con el apoyo y colaboración de muchas personas e instituciones, sin las cuales no habrían podido realizarse. Primeramente debo agradecer a las autoridades de El Colegio de México, que siempre me han brindado su apoyo para llevar adelante mis tareas de investigadora. Entre ellas quiero expresar mi especial reconocimiento a Gustavo Garza quien, primero como compañero de proyecto y luego como director del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, ha tenido una actitud de estímulo permanente y de reconocimiento hacia mis trabajos. A Rosa María Rubalcava, hasta hace poco directora de la Unidad de Cómputo, quien me ha apoyado en varios de los estudios que aparecen en este libro, pero sobre todo en el análisis estructural de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que realizamos en colaboración. Debo agradecer, por otra parte, a instituciones como CONACYT y PISPAL, que financiaron parte de las investigaciones realizadas, así como a mis asistentes, que en distintas etapas de la investigación, participaron en la tarea fundamental de recabar la información requerida y apoyar su elaboración. Dentro de las diversas personas que colaboraron, quisiera citar especialmente a los licenciados José A. Aguilar, Marco Guzmán y María A. Hernández y al arquitecto René Lagarde, quienes, entre otras cosas, hicieron las encuestas a los promotores inmobiliarios o efectuaron el laborioso análisis cartográfico que nos permitió llevar a cabo una de las primeras investigaciones referidas al crecimiento de la mancha urbana sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra. Muchos de estos estudios no habrían podido ser efectuados sin la ayuda de algunos funcionarios de instituciones oficiales de vivienda, de promotores que nos dieron la oportunidad de entrevistarlos, proveyéndonos de una valiosa información, y de algunos especialistas en esta temática. Entre ellos quisiera agradecer especialmente a los arquitectos Luis Sarmiento de INFONAVIT, Emilio Tasser de AURIS, Manuel Álvarez de SEDUE, Jesús Aguilera y Daniel Sánchez de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del Estado de México, a los ingenieros Humberto Moreira y José Luis García Gómez de FISOMEX (INCOBUSA), a los directivos de PROVIVAC,

que nos facilitaron el contacto con algunos promotores durante la última encuesta realizada, así como al ingeniero Carlos Rodríguez Cobos de URBAMEX y a los maestros Antonio Azuela y René Coulomb, que me ayudaron en varios momentos de mi investigación o hicieron valiosos comentarios que me sirvieron para mejorar la primera versión de este trabajo. María E. Muñoz y Ana L. Hernández hicieron lo posible para que el trabajo pudiera presentarse; Mario Zamudio colaboró para que el texto fuese más legible y los encargados del Departamento de Publicaciones de El Colegio de México, en particular el Lic. José Antonio Valadez, su director, han permitido que este texto se convierta en un libro. Para todos ellos mi mayor reconocimiento.

Capítulo I

TENENCIA DE LA TIERRA, EXPANSIÓN URBANA Y APROPIACIÓN DEL SUELO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de la problemática del suelo, elemento soporte fundamental del desarrollo urbano, constituye un punto de partida indiscutible para conocer los procesos de producción de los espacios habitacionales.

La orientación que daremos al estudio del suelo en este capítulo nos permitirá entender mejor la etapa de cambio del uso del suelo, de rural a urbano, que tiene lugar al comienzo del ciclo de producción de los objetos inmobiliarios que forman parte del marco construido habitacional. Este análisis se torna tanto más importante cuanto que se trata de un caso como el de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde la mayor parte de la producción habitacional se desarrolla en los espacios periféricos como consecuencia del violento ritmo de la expansión urbana, que va cubriendo año con año grandes territorios rurales.

En las ciudades mexicanas, y en particular en la metrópoli principal del país, esa expansión urbana plantea problemas diferentes a los que generalmente se encuentran en otras ciudades de América Latina. En el caso de México, el predominio de tierras resultantes, en gran medida, del proceso de reforma agraria que se dio en el país a partir de la Revolución de 1910 ha generado procesos particulares de transformación de la tierra de rural a urbana, procesos que tienen consecuencias importantes en la producción del marco construido habitacional para di-

ferentes estratos sociales. Problemas comparables referidos al crecimiento de la ciudad en terrenos propiedad de ciertas comunidades se presentan, también, en ciudades africanas, tal como lo hemos mostrado en otros trabajos (Schteingart, 1985).¹

En este capítulo se considerarán, entonces, los mecanismos y agentes que intervienen en la transformación de la tierra de ejidal y comunal a urbana, poniendo énfasis en las disposiciones legales que apoyan esa transformación, en la mediación de los organismos públicos, particularmente a través de las expropiaciones, y en la consecuente utilización de terrenos para diferentes actividades urbanas, en especial para los distintos estratos sociales que se asientan en los espacios habitacionales.

En este análisis hemos prestado especial atención a la transformación de terrenos entregados a los campesinos pobres a través de la Reforma Agraria (sobre todo en los años veinte y treinta) a usos urbanos que no son de "utilidad pública", así como al papel que ha jugado el Estado en esa transformación. Creemos que este estudio permite aportar algunos elementos importantes para interpretar el papel de la urbanización, y el del Estado en ésta, con respecto al asentamiento y consumo de los diferentes grupos de la sociedad mexicana y mostrar, asimismo, qué ocurre cuando formas de propiedad no capitalistas se incorporan a la lógica capitalista del desarrollo urbano, aspecto, este último, que retomaremos en los siguientes capítulos.

Los estudios que presentamos a continuación se apoyaron en diferentes fuentes de información y requirieron un laborioso trabajo de gabinete para la obtención y elaboración de los datos necesarios; trabajo exigido, sobre todo, por el estudio de la expansión urbana sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra de uso rural y la transformación de éste en usos urbanos (basada en análisis cartográficos) y por el referido a las expropiaciones

¹ En un estudio comparativo que realizamos de la Ciudad de México y Abidjan, en la Costa de Marfil, pudimos observar que, en el caso africano, las tierras que no son de propiedad privada, sobre las que ha crecido la ciudad, tienen un origen diferente, ya que pertenecen a las comunidades indígenas y rige en ellas el derecho consuetudinario africano, lo cual, como veremos, difiere del caso mexicano. Sin embargo, en ambos casos las tierras son colectivas e inalienables, es decir, para incorporarlas a la ciudad deben ser expropiadas por el Estado, compensando a sus anteriores ocupantes.

(que requirió la consulta del *Diario Oficial* publicado entre 1936 y 1976); más adelante se especifica la metodología utilizada en cada caso. También debemos aclarar que esos trabajos fueron realizados cuando recién comenzamos a desarrollar el proyecto de investigación, pero no fue posible actualizar la información debido a que su obtención es difícil si no se cuenta con un importante equipo de asistentes. Sin embargo, como mostramos en la revisión de la investigación que aparece en la presentación del libro, en los últimos años otros investigadores también han llevado a cabo importantes trabajos sobre esta temática, lo cual, para algunos aspectos, nos permitió presentar series más actualizadas de datos y, sobre todo, contar con estudios de caso que ayudan a comprender mejor ciertos fenómenos observados desde un nivel de análisis global de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

2. TENENCIA DE LA TIERRA Y EXPANSIÓN URBANA

2.1. Algunos antecedentes de la tenencia de la tierra en México

Para estudiar la cuestión de la tierra urbana en México y en la Ciudad de México en particular, debemos hacer referencia a los diferentes tipos de tenencia de la tierra que se presentan en el proceso de expansión urbana. Esos *tipos de tenencia* implican la participación de diferentes agentes sociales y consecuencias particulares en cuanto al uso del suelo en las áreas de expansión.

Desde los inicios de la historia mexicana se combinaron las formas privadas y colectivas de tenencia de la tierra, y algunas de ellas, con ciertas transformaciones, se han mantenido hasta el presente. Veremos a continuación cómo aparecían esas formas de tenencia en la etapa precolonial y colonial y cómo fueron retomadas en la etapa independiente, sobre todo con la Revolución.

Para referirnos a la tenencia de la tierra en la época prehispánica, primero es necesario aclarar que existen versiones diferentes con respecto a la evolución de las instituciones en esa sociedad, debido a lo limitado de las fuentes indígenas de información y a que muchas veces éstas fueron sometidas a un tra-

tamiento “filtrante” por parte de los cronistas. Así, muchos detalles quedan incompletos, resultan confusos o bien son meras hipótesis que procuran explicar algunos fenómenos.

Sin embargo, casi todas las fuentes reconocían tres tipos básicos de tierras entre los aztecas (que aparecían en los mapas de los nativos con diferentes colores): tierras de los calpules,² poseídas en común por los miembros de cada uno de ellos, tierras de varias clases ligadas a un cargo público y tierras de los pilli, poseídas como derecho individual por los miembros de la nobleza, el rey incluido (Kirchhoff, 1954). Según esto, existían, entonces, tierras de tipo comunal y también tierras de propiedad privada, aunque con respecto a esta afirmación se han dado discusiones y desacuerdos. Los comunes o “plebeyos” (macehualli) cultivaban tanto las tierras de los calpulli como las de cargo público, pero eran dueños de las primeras; los nobles eran dueños de sus tierras y, además, usufructuaban las de cargo público, mientras que los siervos sólo cultivaban las tierras de los nobles. Según Kirchhoff, en el México antiguo existió una combinación de agrupamientos basados en la propiedad comunal del suelo con otros basados en la propiedad privada del mismo, pero, debido al peso de estos últimos en la estructura social, más tarde se produjo su predominio sobre los primeros.

Con la *conquista española* los indígenas perdieron tierras, sin embargo, también con respecto a este punto las opiniones de los investigadores están divididas. Lucio Mendieta y Núñez (1971) supone que se respetaron más las parcelas de los calpulli, mientras que Zurita (1891) aseguraba que no hubo muchas consideraciones con los indígenas y que todos fueron lesionados por los despojos y maltrato. En cuanto se reguló la tenencia de la tierra reservada a los indígenas, se decretó el respeto a sus predios, con la condición de que se mantuviera la forma de propiedad comunal, el trabajo agrícola y la herencia en el seno de la unidad

² Parece ser que, cuando llegaron los españoles al Valle de México, la mayoría de los habitantes, es decir los macehuales, pertenecía a unidades económicoadministrativas llamadas *calpulli*, formadas por un número determinado de familias y un jefe administrativo; a cambio de la tierra, los miembros del calpulli tenían que trabajar las parcelas del representante de esa unidad. Cada familia tenía y trabajaba su propia parcela, pero no era propietaria de la misma; la podía heredar, pero no vender (González Torres, 1981).

doméstica como en la época precolonial. La propiedad comunal comprendía cuatro categorías, según su procedencia y finalidad: el fundo legal, el ejido, los propios y las tierras de repartimiento.

Para ejercer un mejor control de los indígenas, se decidió concentrarlos en algunos puntos precisos, reduciéndolos a pueblos; al principio no se especificó la amplitud de las tierras de los pueblos, pero al fin se legisló que su *fundo legal* constaría de 600 varas a partir de la iglesia y en todas direcciones. Esas tierras resultaron inalienables, por tratarse de posesiones de pueblos. El *ejido* era el terreno que se encontraba en las afueras del pueblo, común a todos los habitantes, y no se utilizaba para el cultivo, sino para el ganado. Las parcelas que tenían los indígenas (calpulalli), y que se labraban individualmente, fueron ratificadas por las leyes españolas, que estipulaban que se guardara el mismo régimen de explotación. Ésas se llamaron *tierras de repartimiento* y eran supervisadas por los ayuntamientos. Los *propios* eran las tierras comunales destinadas a sufragar los gastos públicos y fueron asignadas a los ayuntamientos para su administración, en lugar de mantener el trabajo colectivo en las mismas, como en la época prehispánica.

Pese a las leyes protectoras del patrimonio de los indígenas, en los hechos éstos fueron perdiendo las tierras por invasiones de los colonizadores (González de Cossío, 1957). El proceso de privatización fue creciente a lo largo del siglo XIX, sobre todo como consecuencia de la reforma liberal de 1856, y se acentuó aun más en el Porfiriato a través de las acciones de las compañías deslindadoras, las cuales pedían títulos de propiedad que frecuentemente no poseían los indígenas (Eckstein Salomón, 1966).

Mientras que los ejidos introducidos por la corona española en la Nueva España consistían en tierras inalienables de pastoreo que rodeaban los pueblos, el ejido actual tiene su origen en la Revolución y consiste en tierras donadas a los campesinos de acuerdo con lo establecido por el decreto de enero de 1915, primer paso legal hacia la Reforma Agraria y que además sentó las bases para el artículo 27 de la Constitución de 1917. En esas disposiciones legales, se plantea la restitución de las tierras a los pueblos que pudieran demostrar sus derechos y la dotación de ejidos a aquellos que no pudieran probarlos o que tuvieran necesidad de tierras. La propiedad ejidal permite a la comunidad

agraria el usufructo obtenido de la producción de la tierra; por lo demás, la ley prohíbe su enajenación.³

Los pueblos podían recibir ejidos por *restitución o dotación*; sin embargo, el primer procedimiento se dio en muy contados casos (sólo un 8% de la tierra ejidal de la Ciudad de México correspondió a restituciones; Varley, 1985). En 1924 se estableció, además, la posible *ampliación de los ejidos*, ya que en muchos casos las tierras entregadas a partir de la expropiación de las haciendas fueron insuficientes para las necesidades de los campesinos. En una gran parte del país los ejidos fueron dotados, sobre todo durante el gobierno de Cárdenas; en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en cambio, esa dotación comenzó a darse con anterioridad; así, un 63% de la superficie de los ejidos dotados entre 1915 y 1970 correspondió a los gobiernos de Obregón, Calles y Portes Gil (entre 1920 y 1930) y un 27%, al de Cárdenas (Varley, 1985); es decir, con Cárdenas se consuma prácticamente la formación de la propiedad ejidal en el D. F., puesto que, para 1940, se encontraba conformado más del 97% del total de tierras ejidales de esa entidad (Cruz, 1982).

Actualmente, los ejidos están normados por la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, que remplazó al Código Agrario de 1942, y existen, además, otras normas de menor importancia. En cada ejido se presentan dos grupos de representantes electos: el Comisariado Ejidal, encargado de ejecutar las decisiones de la Asamble General (reunión de todos los ejidatarios) y constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, y el Consejo de Vigilancia, que debe controlar las actividades del primero. Sin embargo, cabe aclarar que existe también un fuerte control de la Secretaría de la Reforma Agraria sobre el funcionamiento y las actividades del ejido, apoyado por la propia legislación vigente.

La ley sólo prevé que los ejidos pueden transformarse en tierras urbanas a través de la *expropiación*; sin embargo, con la

³“Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán in-existentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.” Artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

legislación anterior a la de 1971 también lo podían hacer por medio de la *permuta*. Ésta permitía que los ejidos fueran intercambiados por otros terrenos del mismo valor y productividad agrícola en alguna otra zona del país, a conveniencia de los campesinos y de común acuerdo entre los particulares y la Secretaría de la Reforma Agraria. La ley de 1971 limita las permutas al establecer que éstas sólo podrán hacerse entre ejidos, con lo cual se impiden las operaciones que se efectuaban con anterioridad y que implicaron situaciones muy desventajosas para los ejidatarios, así como el beneficio directo de sectores capitalistas y la pérdida de tierras cuya urbanización debería servir para usos de interés social. Entre 1940 y 1964, 4 600 hectáreas fueron permutadas en la ZMCM, lo cual significó un traspaso de propiedad ejidal a privada, sobre todo para asentamientos residenciales. El ejemplo más conocido es el de la elegante colonia El Pedregal de San Ángel, al que se pueden agregar los casos de las zonas residenciales de Churubusco y Taxqueña, también en el Distrito Federal, y de Tecamachalco y Ciudad Satélite, en el Estado de México (Varley, 1985).⁴

En cuanto a las *expropiaciones*, éstas implican la intervención del Estado en la posesión de tierras por parte del núcleo agrario, por causa de *utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades* (artículo 112 de la Ley de Reforma Agraria) y sólo si se compensa a los afectados. El concepto de utilidad pública no se define, sino que se establecen ciertos usos del suelo que de por sí justificarían la expropiación, como por ejemplo el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; la apertura o ampliación de ferrocarriles, carreteras, calles, puentes, etcétera; la creación de una empresa de indudable utilidad pública en beneficio de la colectividad; la fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población previstos en los planes de

⁴ El Pedregal de San Ángel se ubicó sobre 125 hectáreas provenientes de los ejidos de San Jerónimo Aculco y Tlalpan, en 1950 y 1951. Las zonas residenciales de Churubusco y Taxqueña, también ubicadas en el sur del D.F., se asentaron sobre tierras de los ejidos de Churubusco, Candelaria y Mexicaltzingo. Tecamachalco, hacia el poniente de la zona metropolitana, en el municipio de Huixquilucan, ocupó el ejido de San Miguel Tecamachalco, y Ciudad Satélite, en el municipio de Naucalpan, los ejidos de Santiago Occipaco y San Lucas Tepetlacalco.

desarrollo urbano y vivienda, etcétera. En algunos casos la utilidad pública resulta clara, pero en otros, la ambigüedad del concepto es evidente y se presta a cualquier tipo de beneficio individual.

Las *tierras comunales* son aquellas correspondientes a un núcleo que fue su propietario desde la Colonia, con títulos provistos por la corona española, y que había sido despojado de las mismas en la época anterior a la Revolución; en este caso, la reforma agraria le “restituye” o le “confirma” su propiedad; en el caso de algunos pueblos, sin embargo, la propiedad de sus tierras comunales puede estar en discusión. Esas tierras se rigen por las mismas normas que las ejidales, a pesar de sus diferencias en el origen de la propiedad.

2.2. La expansión de la Ciudad de México sobre distintos tipos de tenencia de tierra

La ciudad de México, así como otras ciudades del país, se ha expandido ocupando diferentes tipos de tenencia de la tierra rural cuya existencia se explica a partir de los hechos históricos tratados en la sección anterior. Veremos a continuación en qué medida la metrópoli se ha expandido sobre terrenos de las comunidades agrarias o de otro tipo y cuáles han sido los mecanismos por los que esos terrenos se han transformado en diferentes usos del suelo urbano.

La gran expansión de la mancha urbana, que comienza en los años cuarenta, se da primero dentro de los límites del Distrito Federal y recién en los cincuenta comienza a ocupar los municipios del Estado de México, quedando de esta manera ubicada en dos entidades diferentes (véase el mapa 1). En el capítulo VII, referido a la estructura urbana de la metrópoli, veremos en detalle el crecimiento poblacional de cada una de las unidades que van conformando la ZMCM, en diferentes cortes temporales; aquí sólo nos centraremos en el aspecto de la expansión física, para luego relacionarla con los tipos de tenencia de la tierra. Esas relaciones serán vistas en forma separada para el Distrito Federal y para el Estado de México.

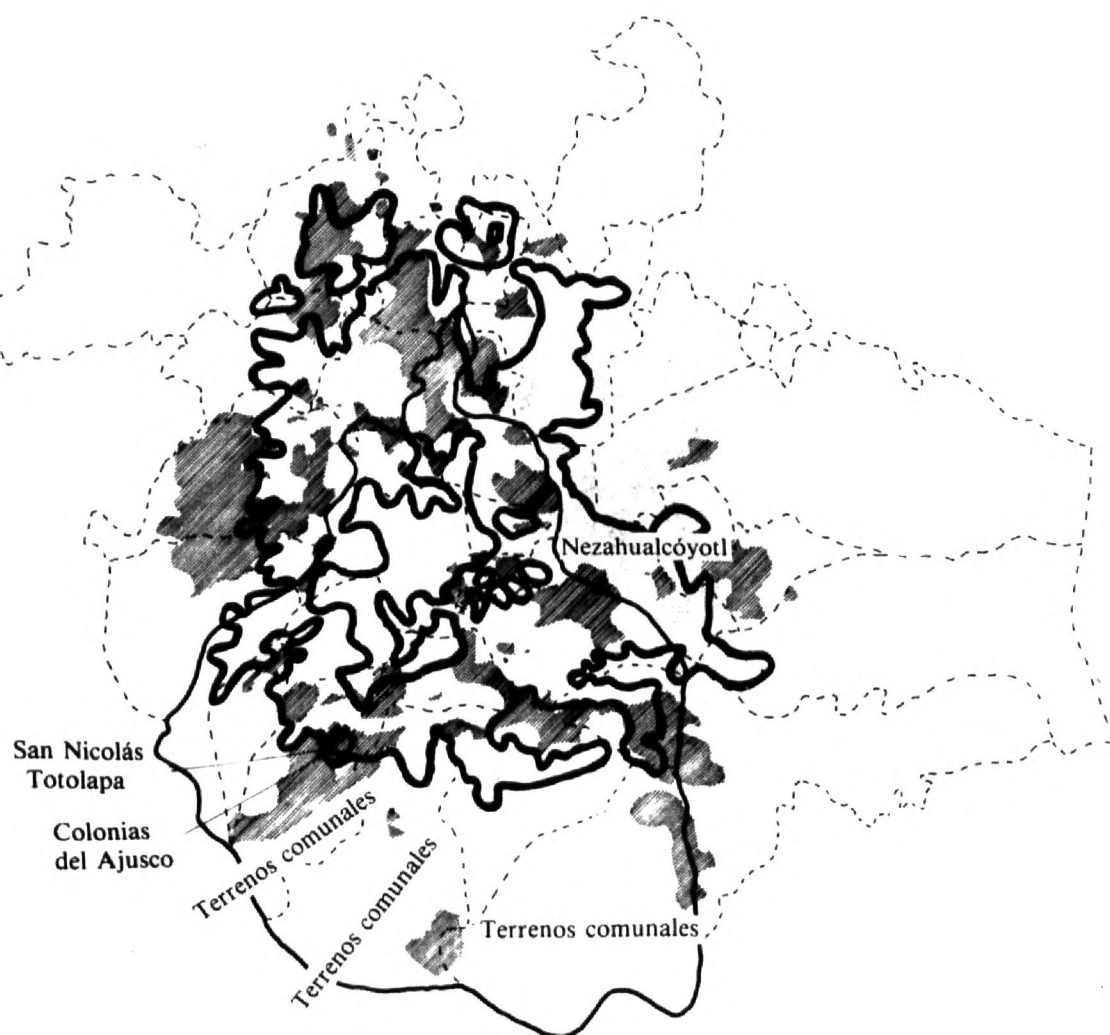
La información relativa al crecimiento de la mancha urbana sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra rural fue obtenida a partir del análisis de las *cartas ejidales* del Distrito Federal

Mapa 1
CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA.
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO



- Límite del Distrito Federal
- - - Límite de delegación o municipio
- Mancha urbana hasta 1940
- Mancha urbana 1940-1980

Mapa 2
CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA SOBRE
TERRENOS EJIDALES



- Límite del Distrito Federal
- - - Límite de delegación o municipio
- Mancha urbana hasta 1982
- /// Terrenos ejidales

y del Estado de México, que datan de 1938, a las que se superpusieron fotografías aéreas de la zona metropolitana realizadas por DETENAL (Dirección de Estudio del Territorio Nacional), hoy Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y la delimitación de las manchas urbanas correspondientes a los diferentes periodos considerados.⁵

En el *Distrito Federal*, entre 1940 y 1976, el crecimiento de la mancha urbana se produjo en un 52.8% sobre terrenos de propiedad privada, en un 26.5% sobre tierra comunal y en un 20.7% sobre propiedad ejidal; es decir, un poco menos de la mitad del crecimiento urbano se dio sobre tierras de propiedad de los núcleos agrarios (véase el cuadro 1).^{*} En 1976, de 75 *ejidos* existentes en 1938 sólo 24 permanecían intactos, 37 habían desaparecido y 14 estaban ocupados parcialmente por diferentes usos urbanos. Las *tierras comunales* también fueron ocupadas por el avance de la mancha urbana, pero por su mayor extensión y su posición más periférica (mapa 2), se vieron menos afectadas. Cabe aclarar que la propiedad rural que había en el Distrito Federal en 1940 correspondía a ejidos en un 18.1%, a terrenos comunales en un 57.3% y a terrenos privados en un 24.6%; esto es, las tres cuartas partes de la tierra rural eran propiedad de los núcleos agrarios o colectivas (véase el cuadro 2). Si ese crecimiento se analiza por décadas, se puede observar la fuerte disminución del peso de la tierra de propiedad privada y el aumento correspondiente del peso de la tierra comunal y ejidal, sobre todo a partir de 1960. Efectivamente, el 87.4% del total del crecimiento de la mancha urbana entre 1940 y 1950 se había dado

⁵ Este trabajo de investigación exigió medios técnicos adecuados para conseguir una precisión aceptable en las medidas efectuadas, así como la colaboración del personal especializado de INEGI (antes DETENAL) para deducir de la fotografía aérea los usos del suelo que correspondían a la mancha urbana que iba ocupando cada tipo de tenencia del suelo. Sin embargo, a pesar de lo complejo del trabajo realizado, del cuidado con que se hicieron las mensuras, por medio del planímetro, y de las consultas efectuadas, podemos afirmar que los datos resultan muy aproximados, sobre todo debido a la falta de exactitud de las cartas ejidales a las que tuvimos acceso a través de la Secretaría de la Reforma Agraria. Existen algunas áreas en litigio que provienen de la indefinición de los límites establecidos entre los distintos tipos de propiedad. Más adelante veremos, a través del ejemplo del Ajusco, cómo se puede configurar la problemática de las tierras en litigio.

^{*} Todos los cuadros numerados van al final de los capítulos respectivos.

sobre propiedad privada, mientras que esa proporción bajó al 58.4% entre 1960 y 1970 y al 33.4% entre 1970 y 1976 (véase el cuadro 1). Posteriormente, la expansión urbana ocurriría principalmente sobre terrenos comunales, que dominan en el sur del Distrito Federal; así, en 1976, los terrenos rurales de esa entidad correspondían a ejidos en un 17%, a propiedad comunal en un 70.9% y a propietarios privados en sólo un 12.1% (cuadro 2).

En el *Estado de México*, la mancha urbana cubría en 1976 unos 11 municipios: comenzó a extenderse primero sobre Tlalnepantla, en los cincuenta, y después sobre Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec, en los sesenta. Ese crecimiento se dio en un 21.9% sobre tierra ejidal, en un 27.5% sobre tierra comunal, en un 27.8% sobre tierra estatal (producto de la desecación del lago de Texcoco) y en un 22.8% sobre tierra privada (véase el cuadro 1). Estas cifras muestran claramente que la ciudad se expandió sobre tierra no privada en una medida mucho mayor que en el Distrito Federal, ya que un 77% de la superficie de la mancha se desarrolló sobre terrenos del Estado o de las comunidades agrarias.⁹ La distribución de los diferentes tipos de propiedad en el crecimiento varía según los municipios; se observa una mayor concentración de propiedad ejidal en Naucalpan, Cuautitlán y La Paz, de tierra comunal en Huixquilucan y Coacalco y de tierra propiedad del Estado en Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Ecatepec (véase el cuadro 2). El estudio realizado para cada municipio mostró, además, que la tierra de carácter estatal fue la que se urbanizó más rápidamente, mientras que la ejidal parece haber opuesto mayor resistencia a la ocupación para actividades urbanas. Al tomar en cuenta las proporciones de diferentes tipos de propiedad que existían en los territorios aún no urbanizados de los municipios, se podía afirmar que el crecimiento se daría principalmente sobre propiedad ejidal y comunal; la propiedad privada, por otra parte, ocupaba cerca de una quinta parte de la superficie aún no urbanizada de los 11 municipios mencionados.

Si comparamos el crecimiento sobre distintos tipos de tenencia de la tierra ocurrido hasta 1976, obtenido de nuestra investigación, con el consignado para 1982 (Iracheta, 1984), podemos concluir que, entre esas dos fechas, la mayor expansión (en valores absolutos) sobre *terrenos de origen ejidal* se dio en Tlalnepantla, Cuautitlán-Izcalli y Tultitlán, mientras que la expan-

sión sobre *terrenos comunales* ocurrió sobre todo en Ecatepec y Chimalhuacán. Ecatepec muestra también el valor más elevado en lo que se refiere a la urbanización de *tierras de origen estatal*; en cambio, Nezahualcóyotl, que ya había alcanzado las cifras más altas en 1976, creció mucho menos entre ese año y 1982. Por último, Atizapán y Cuautitlán Izcalli muestran la mayor expansión sobre *terrenos privados*, y en Tlalnepantla y Coacalco, ese crecimiento ha sido también relativamente importante (véase el cuadro 3).⁶ Esto se explica tanto por el tamaño de cada municipio y su crecimiento poblacional como por el tipo de tenencia de tierra rural que predominaba en esas unidades antes de la urbanización.

2.2.1. Urbanización de terrenos de las comunidades agrarias

Para comprobar en qué medida los terrenos ejidales y comunales han sido ocupados por usos del suelo correspondientes a lo que la Ley de Reforma Agraria establece como de “utilidad pública”, partiremos de una cuantificación de esos usos y la relacionaremos con el área total de la mancha urbana que ha ocupado ese tipo de terrenos.

Con todo, nos parece necesario aclarar primero cómo hemos manejado el concepto de *utilidad pública* que, en algunos casos, como ya dijimos más arriba, no presenta problemas, por lo que es posible aplicar directamente las causas establecidas por el artículo 112 de la ley. En otros casos, en cambio, esa aplicación no es tan clara y directa, sobre todo en lo que se refiere a las empresas de “indudable beneficio para la comunidad” y al “crecimiento de centros de población”; este último tiene que ver, justamente, con la creación de nuevos espacios habitacionales, objeto de nuestra investigación.

Por ejemplo: toda ocupación de terrenos mediante viviendas destinadas a los sectores populares (asentamientos popu-

⁶ Como aclaramos en el cuadro 3, existen algunos municipios para los que se observa una declinación de área ocupada, lo cual resulta imposible, por lo cual decidimos no tomar en cuenta el resultado de la comparación, que revela algún error en los dos datos consignados, o en algunos de ellos, que no ha podido ser identificado. Esta falta de comparabilidad proviene del hecho de que trabajamos con datos muy aproximados, dada la forma como se obtuvo la información, que ya explicamos en la nota anterior.

lares o conjuntos habitacionales promovidos por el Estado para familias de bajos ingresos) se podría catalogar claramente como de “utilidad pública o social”; en cambio, si un terreno sirve de soporte al consumo de los sectores económicamente más favorecidos, a la acumulación de capital y a la especulación, no podemos afirmar que apoye actividades de utilidad pública (sería el caso de operaciones habitacionales especulativas para estratos medio-altos y altos).⁷ Las obras de infraestructura o equipamiento urbano realizadas por el Estado podrían considerarse, en general, de utilidad pública, aun cuando a veces no puede negarse su apoyo al capital o bien sus efectos negativos sobre el mercado del suelo.⁸ En cuanto a las expropiaciones para usos industriales, la utilidad pública dependería del tipo de empresa beneficiaria, por lo que merecerían un estudio más en profundidad según los diferentes casos.

Los aspectos poco claros o contradictorios que aparecen al analizar el impacto social de ciertas actividades urbanas y de sus soportes materiales (incluido el suelo) pueden dificultar la definición del alcance social de unas y otros; sin embargo, creemos que las aclaraciones precedentes pueden servir de guía para la evaluación que nos hemos propuesto.

El análisis que haremos para el Distrito Federal ha sido dividido en 4 etapas, mientras que el referido a los municipios conurbados del Estado de México considerará un solo periodo, ya que su historia de integración a la ZMCM es mucho más reciente.

⁷ Cabe aclarar que en el artículo 112 de la Ley Federal de la Reforma Agraria no se establece la obligatoriedad de que los terrenos expropiados para centros de población, cuando sea el caso, sean ocupados por vivienda de interés social o para los sectores populares. Recién después de 1983, otras leyes hacen referencia, indirectamente, a que los terrenos ejidales expropiados a favor de ciertos organismos del Estado sólo pueden ser vendidos a particulares si éstos los destinan a fraccionamientos populares, para una población con ingresos no superiores a los cuatro salarios mínimos. Estas disposiciones se encuentran tanto en el artículo 58 de la Ley General de Asentamientos Humanos, reformado en 1983, como en el artículo 21 de la Ley Federal de Vivienda, de 1984.

⁸ Esta intervención tiende a aumentar muchas veces la renta urbana global o la renta diferencial al beneficiar a ciertas partes de la ciudad; además, puede fortalecer la división social del espacio ya existente o crear modificaciones negativas en la misma.

INCORPORACIÓN DE TIERRA EJIDAL Y COMUNAL A USOS URBANOS EN EL DISTRITO FEDERAL (1940-1975)
(en porcentajes)

Usos urbanos	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1975
Serv. públicos ^a	56	20	20	12
Industria	—	10	—	—
Asent. irreg.	10	35	59	20
Viv. media	13	15	—	24
Viv. resid.	21	14	6	6
Conj. hab. (Estado)	—	6	15	38
Total	100	100	100	100

^aIncluye universidades, hospitales, aeropuerto, equipamientos deportivos y parques, obras de vialidad y creación de infraestructura.

FUENTE: análisis comparativo de la Carta Ejidal de 1938, fotografías aéreas, de las que se dedujeron los usos del suelo, y la mancha urbana para 1940, 1950, 1960, 1970 y 1975.

Como puede apreciarse en el cuadro que acabamos de presentar, en el Distrito Federal los *terrenos ejidales y comunales* se han transformado principalmente en usos habitacionales, en cambio, su urbanización con fines industriales y para servicios públicos ha sido mucho menos importante. Sin embargo, se pueden notar diferencias según la etapa considerada; el uso habitacional cubrió, en general, más del 80% de la superficie ejidal urbanizada, pero entre 1941 y 1950, esa proporción sólo alcanzó el 44% como consecuencia del fuerte peso de la superficie destinada a servicios. En las demás etapas va aumentando el porcentaje de superficie destinada a usos habitacionales (se pasa del 70% en 1951-1960, al 80% en 1961-1970 y al 88% en 1971-1975), mientras que disminuye, correlativamente, el referido a servicios; este último rubro incluye los terrenos expropiados para el Instituto Politécnico Nacional, al norte del D. F., la Ciudad Universitaria, al sur, la ampliación del aeropuerto, la Ciudad Deportiva, etcétera. Cabe aclarar que, en cuanto al rubro referido a la industria, éste sólo aparece en la década de los años cincuenta y tiene que ver con el desarrollo del complejo industrial Vallejo, que se instaló en parte sobre terrenos ejidales, en el norte de la ciudad, en las delegaciones Gustavo A. Madero y Azcapotzalco.

En los *usos habitacionales* también se observaron fuertes cambios en la utilización de terrenos de las comunidades agrarias para diferentes grupos sociales. Así, las operaciones habitacionales promovidas por el Estado ocuparon proporciones crecientes de la mancha urbana sobre esos terrenos; mientras que ese uso no aparecía entre 1941 y 1950, en 1971-1975 llegó a cubrir el 38% del total, lo cual significó un salto importante en cuanto a la utilización de terrenos ejidales y comunales para operaciones habitacionales promovidas o financiadas por el Estado. En lo que se refiere a la utilización de ese tipo de terrenos para asentamientos irregulares, los porcentajes han sido muy altos, sobre todo en los cincuenta y sesenta. Por último, se puede apreciar que la vivienda media y residencial ha representado porcentajes relativamente altos de superficie ocupada (alrededor del 30% del total, exceptuando la década 1961-1970). Llamam la atención, sobre todo, las cifras referidas a la vivienda residencial para sectores de altos ingresos, que en los años cuarenta y cincuenta alcanzan el 21% y 14% del total, respectivamente. Seguramente una parte importante de la urbanización de ejidos para sectores de altos ingresos se relaciona con las permutas, a las que hicimos referencia más arriba, aunque también existen ejemplos de colonias de altos ingresos asentadas en ejidos sin que mediaran permutas.⁹

Con respecto a la transformación de los terrenos ejidales y comunales en usos urbanos en los municipios del Estado de México, lo podemos observar en el cuadro de la página siguiente.

Si comparamos este cuadro con el referido al Distrito Federal, comprobamos que en el Estado de México ha existido una mayor ocupación de terrenos ejidales y comunales para usos industriales, mientras que, para los servicios públicos, las superficies han sido mucho menores, particularmente en los terrenos comunales.

En cuanto a los *usos habitacionales*, se nota un mayor predominio de la vivienda media y residencial, sobre todo en los te-

⁹Nos referimos a colonias como Lindavista y Residencial Zacatenco, en Gustavo Madero, y Miguel Alemán y Periodistas, en Coyoacán, en los años cuarenta y cincuenta, y a colonias como Paseos del Sur y Bosques del Sur, en Xochimilco y Tlalpan, y Torres del Potrero y Lomas de la Hera, en Magdalena Contreras, en los sesenta y comienzos de los setenta (véase Cruz, 1982).

**INCORPORACION DE TIERRAS EJIDAL, COMUNAL Y ESTATAL
A USOS URBANOS EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS
DEL ESTADO DE MÉXICO (en porcentajes)**

Usos urbanos	Ejidal	Comunal	Estatat
Serv. públicos	7.8	0.7	—
Industria	17.4	13.0	—
Asent. irreg.	10.0	20.6	89.1
Viv. media y residen.	40.8	26.4	10.9
Conj. hab. (Estado)	24.0	39.3	—
Total	100.0	100.0	100.0

FUENTES: Cartas ejidales de 1938 y fotos aéreas de DETENAL que permiten deducir los usos del suelo.

rrenos ejidales. La tierra que hemos denominado estatal, producto de la desecación del vaso de Texcoco, se ha destinado en su gran mayoría a los sectores populares a través de asentamientos irregulares; esto compensa la relativamente baja proporción de terrenos ejidales para ese destino; es decir, en el Estado de México, los asentamientos irregulares se han localizado en mayor medida sobre tierra estatal, mientras que su ubicación en terrenos de las comunidades agrarias ha sido relativamente menor comparada con la situación en el D.F. Es necesario aclarar que la ocupación de tierra estatal por los sectores populares se ha debido, en gran parte, a la mala calidad de la misma para el poblamiento, por lo cual no ha resultado atractiva para otros sectores sociales. Veremos con cierto detalle cómo se da esa ocupación al referirnos al caso de Ciudad Nezahualcóyotl.

Podemos decir, entonces, que en el Distrito Federal, alrededor del 30% de la tierra ejidal y comunal ha sido ocupada para usos que no pueden considerarse de utilidad pública, como son los relativos a la vivienda media y residencial, mientras que, en los municipios conurbados del Estado de México, esas proporciones, hasta 1976, eran las siguientes: alrededor del 40% para tierras ejidales y del 26% para terrenos comunales.¹⁰

¹⁰Estos porcentajes resultaron por no considerar como usos de utilidad pública la vivienda media y residencial. Sin embargo, la utilización para usos

¿A través de qué mecanismos y procedimientos se ha producido la mencionada ocupación? Ya dijimos que, entre las *formas previstas por la ley*, se encuentran las expropiaciones y, hasta 1971, las permutas; pero han existido, también, otras formas, como la utilización de la zona de urbanización ejidal para la formación de colonias populares,¹¹ las invasiones y la venta ilegal de terrenos ejidales y comunales, formas que, en general, han servido para el asentamiento de la población de menores recursos. Ello no significa que no se haya presentado, en repetidas ocasiones, la apropiación ilegal de esos terrenos por parte de empresas fraccionadoras o promotoras, aunque ese mecanismo parece utilizarse con menor frecuencia que antes debido al surgimiento de otras formas de obtención del suelo.

Resulta entonces necesario tener en cuenta de qué manera algunos procedimientos, como las expropiaciones, han permitido la transferencia de tierras de las comunidades agrarias a usos habitacionales para sectores de altos ingresos. Ya señalamos el impacto de las permutas, sobre todo en el Distrito Federal, pero es evidente que la gran expansión metropolitana de los años se-

industriales, como ya dijimos, no siempre puede ser considerada de utilidad pública, y sería necesario llevar a cabo estudios para cada caso concreto, los cuales no pudieron ser realizados. Parece ser que los abusos cometidos en favor de empresas industriales capitalistas y en desmedro de los ejidatarios se han hecho más evidentes en la utilización de terrenos ejidales y comunales para usos industriales en el Estado de México, por lo cual seguramente una parte de los porcentajes referidos a industria en el cuadro anterior no debería ser considerada como de utilidad pública.

¹¹ La zona de urbanización ejidal es un área dentro del ejido que, mediante resolución presidencial, está reservada como zona habitacional para los ejidatarios; después de un complicado procedimiento legal, puede salir del régimen ejidal para convertirse en propiedad privada. La urbanización ilegal basada en esa zona se origina en el permiso que concede la legislación agraria para que los solares urbanos que no resultan necesarios para los ejidatarios puedan venderse a otras personas (los avecindados). Las autoridades agrarias trataron de utilizar la formación de una zona de urbanización ejidal para legalizar o regularizar las colonias irregulares, antes de los años 70, cuando comenzó la regularización a través de la expropiación, sobre todo por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Varley, 1985). Un ejemplo de este mecanismo se puede encontrar en el caso del Ajusco, que presentamos en el capítulo II.

tenta en algunos municipios conurbados del Estado de México nada ha tenido que ver con ese mecanismo.

La gran demanda de tierras por parte del sector inmobiliario capitalista para el asentamiento de los estratos medios y altos, sobre todo en el Estado de México, tropezó con la escasez ya señalada de terrenos de propiedad privada y con el hecho de que los de propiedad estatal eran muy poco adecuados para la vivienda de esos estratos sociales.

Aunque no disponemos de datos precisos que nos permitan conocer con exactitud cómo ha influido cada uno de los mecanismos en la transformación de las tierras de las comunidades agrarias en usos habitacionales que no son de interés social, podemos afirmar que algunas políticas de organismos públicos especializados han coadyuvado a esa transferencia. El análisis de las acciones del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), sobre las que volveremos más adelante, nos muestra cómo terrenos expropiados con el fin de promover en ellos viviendas de interés social son luego vendidos a promotores privados que realizan operaciones especulativas, no precisamente para las familias más necesitadas, sino para aquellas capaces de pagar los altos precios de las viviendas producidas. Esto ocurrió principalmente cuando la institución, que tenía bastantes reservas para sus propias operaciones, entró en crisis y necesitó de recursos para continuar con sus programas (García, B., 1979). Cuautitlán-Izcalli, que también será objeto de nuestros análisis en próximos capítulos, es otro caso en el cual se expropiaron, en 1970, 1 800 hectáreas de tierra ejidal para la población más necesitada y luego fueron vendidas a promotores privados, que no siempre desarrollaron proyectos de interés social, con la agravante de que esas ventas se realizaron, en muchos casos, a precios menores que los del mercado.

En general se puede decir, entonces, que la expropiación y la permuta se han vinculado más bien a la urbanización de terrenos ejidales en los que ha participado el Estado o el capital promotor, prevaleciendo la ocupación por parte de las clases media o alta, cuando se trataba de espacios habitacionales. En cambio, la zona urbana ejidal, sobre todo hasta los años setenta, y luego preponderantemente las ventas ilegales de los mencionados terrenos comunales sirvieron de base para la formación y expansión de los asentamientos populares.

3. EL ESTADO Y LA APROPIACIÓN DEL SUELO PARA USOS URBANOS

3.1. Las expropiaciones de terrenos ejidales y comunales

Ya dijimos que, en la actualidad, la transformación de tierras ejidales y comunales en usos urbanos sólo puede llevarse a cabo legalmente a través de las expropiaciones, las cuales se rigen por la legislación agraria; ésta fija el procedimiento que deben seguir las diferentes partes interesadas en la expropiación.

Un aspecto importante se refiere a la *valuación de los terrenos expropiados*, ya que la expropiación, según la ley, no podrá hacerse sin compensar a los afectados. Esa valuación estaba a cargo de la Dirección de Catastro, que pertenecía a la Secretaría de Patrimonio Nacional, pero, después de 1976, pasó a depender de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, dependiente, a su vez, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (luego SEDUE). Las formas de indemnización a los ejidatarios están determinadas en los artículos 122 y 123 de la Ley Federal de Reforma Agraria, los cuales establecen diferencias según que la expropiación del ejido sea total o parcial o de acuerdo con la causa de la misma. Así, el artículo 122, referido a la expropiación total de un ejido, diferencia todas las causas de expropiación establecidas en el artículo 112 (fracciones I, II, III, IV, V, VII y VIII) de la fijada en la fracción VI, que se relaciona justamente con los centros de población. En la primera parte de ese artículo, se establece que el monto de la indemnización se destinará a adquirir tierras equivalentes en calidad y extensión a las expropiadas, donde se reconstituirá el núcleo agrario; es decir que, conforme a la ley, debe aplicarse el valor comercial agrícola de los terrenos expropiados. En cambio, la segunda parte de ese artículo, dedicada a las causas de expropiación correspondientes a la fracción VI ya mencionada, establece que cada uno de los miembros de los ejidos tendrá derecho a recibir dos lotes urbanizados y el 20% de las utilidades netas del fraccionamiento, además del equivalente al valor comercial agrícola de sus tierras. Sin embargo, las modificaciones realizadas en 1983 a este artículo, sólo dejan establecido claramente el tipo de indemnización que se debe dar para la regularización de la tenencia de

la tierra,¹² ya que se agrega que, en el caso de las expropiaciones para reservas territoriales (nueva causa de expropiación) o para *programas de desarrollo urbano o habitacional de interés social*, se aplicará lo dicho para las causas señaladas en la fracción I, contradiciendo, entonces, lo afirmado en cuanto a la incorporación del valor urbano de los terrenos.

Veremos a continuación en qué medida esas expropiaciones han colaborado a la transformación de terrenos ejidales en usos urbanos, cómo se presentaron en diferentes administraciones y en qué lugares se localizaron. El estudio se basó en la consulta de los índices del *Diario Oficial*, donde aparece la mayor parte de las expropiaciones que se han efectuado. Se tomó como punto de partida el periodo de gobierno del presidente Cárdenas, ya que fue alrededor de esos años cuando habría de comenzar la acelerada expansión metropolitana y la gran demanda de tierras periféricas.

Los datos recabados fueron agrupados tomando como unidad temporal cada una de las administraciones que se sucedieron en el gobierno del país, lo cual nos permitió observar las oscilaciones de la política expropiatoria y su relación con otras políticas urbanas. Además, esos datos se organizaron en función de los *usos urbanos* a los que se destinarían los terrenos expropiados; así, los usos fueron clasificados en *cinco* categorías: *centros de población* (que incluye obras de mejoramiento, ampliación o regularización de colonias populares existentes y la construcción de nuevos conjuntos habitacionales; en la época en que se realizó el estudio, aún no existían expropiaciones para reservas territoriales), *infraestructura y servicios públicos* (vialidad y transporte, líneas de alta tensión, subestaciones eléctricas, obras para conducción de agua potable y drenaje), *servicios sociales* (de educación, salud, deporte y recreación), *industria y comercio*, y *otros* (oficinas públicas, servicios de policía, panteones, cárceles, etcétera). Para poder evaluar la importancia de las expropiaciones, se consideró su número y la superficie afectada; para

¹²Esta indemnización "cubrirá el equivalente dos veces el valor comercial agrícola de las tierras expropiadas y el veinte por ciento de las utilidades netas resultantes de la regularización, en la medida y los plazos en que se capten los recursos provenientes de la misma" (Artículo 122, fracción II, de la Ley de Reforma Agraria).

conocer las características de las mismas, además del destino, se tuvo en cuenta su localización en el espacio metropolitano y el precio pagado. En los índices consultados no se encontró toda la información buscada. Por ejemplo, muchas veces no se mencionaba la superficie, la localización y el destino eran en ocasiones muy imprecisos, y no siempre se pudo contar con el precio de la expropiación.

Lo anterior quiere decir que, de la consulta de los índices, sólo se pudo conocer con precisión el número de expropiaciones por sexenio. Para completar el análisis, se recurrió a la elaboración de una muestra representativa del 60% de los casos que permitió, mediante el análisis directo de los decretos, aclarar los datos referidos al destino, superficie y precio de la expropiación, operación que se fue haciendo sobre la marcha hasta completar el mencionado 60%. Se analizaron, entonces, a través de los *decretos*, 89 expropiaciones de propiedad de los núcleos agrarios que sirvieron para: 1) reclasificar los destinos, al conocerlos con mayor precisión para los casos dudosos; 2) completar, a través de procedimientos estadísticos, la superficie total expropiada; 3) completar los precios de expropiación de terrenos ejidales, recurriendo a técnicas estadísticas similares a las anteriores, y 4) completar la información referida a la localización de las expropiaciones.¹³

3.1.1. Concentración de las expropiaciones por administración y destino

El número total de expropiaciones realizadas en los cuarenta y dos años analizados ascendió a 239; esas expropiaciones se con-

¹³ Los procedimientos estadísticos utilizados para completar la superficie y el precio de las expropiaciones fueron los siguientes: se partió de un registro de todas las expropiaciones que aparecían en el *Diario Oficial*; para algunas de ellas se obtuvieron del decreto correspondiente los datos buscados. Para estimar la superficie en aquellos casos en que ese dato no existía, se efectuó un análisis, para cada uso, de la distribución de la variable "superficie expropiada" y, a través de las medidas de tendencia central de la distribución, se encontró un tamaño representativo alrededor del cual se acumulaba la mayor parte de las expropiaciones. Para estimar la cantidad pagada por expropiaciones ejida-

centraron sobre todo en los gobiernos de Echeverría y Ruiz Cortines, que comprendieron el 44% del total; en los demás periodos se efectuaron entre 26 y 35 expropiaciones, con excepción del correspondiente a Cárdenas, en el que sólo se hicieron 15. El mayor número de expropiaciones fue para infraestructura de servicios y, en segundo lugar, para centros de población; en este último caso, cabe aclarar que sólo en los dos periodos más recientes se presentaron expropiaciones para regularización de colonias populares,¹⁴ lo cual incrementa notablemente su número, como podemos observar en el cuadro siguiente. En él se puede notar

EXPROPIACIONES DE TIERRAS DE COMUNIDADES AGRARIAS
(Por periodo y destino, 1934-1976)

<i>Periodo</i>	<i>Infra- estructura</i>	<i>Serv. soc.</i>	<i>Indus. y com.</i>	<i>Centros pobl.</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1	11	—	1	2	1	15
2	15	6	2	2	1	26
3	26	—	2	2	—	30
4	35	3	4	1	1	44
5	24	1	5	3	2	35
6	9	1	1	16	1	28
7	22	8	10	18	3	61
Total	142	19	25	44	9	239
%	59.4	7.9	10.4	18.5	3.8	100

FUENTES: *Diario Oficial*. Índices y decretos expropiatorios. Periodos gubernamentales: 1. L. Cárdenas; 2. Ávila Camacho; 3. M. Alemán; 4. Ruiz Cortines; 5. López Mateos; 6. Díaz Ordaz; 7. L. Echeverría.

les, el análisis ya no se hizo por uso sino por sexenio, al suponerse que el precio lo condicionan más bien la ubicación y el tamaño de la expropiación. En forma similar a la descrita para la superficie, se encontró un valor representativo del precio pagado por metro cuadrado y con base en él se calculó el total pagado en cada sexenio. Para facilitar las comparaciones, todos los precios se expresaron en pesos de 1970. Este análisis estadístico fue realizado con el asesoramiento de Rosa Ma. Rubalcava y la colaboración de la Unidad de Cómputo de El Colegio de México.

¹⁴Para aclarar un poco de qué estamos hablando, baste decir que, para incorporar las colonias populares surgidas en tierras ejidales y comunales a la "ciudad legal", se requiere un procedimiento por medio del cual el gobierno federal expropia la tierra al núcleo agrario y posteriormente otorga títulos de propiedad a los ocupantes ilegales, los cuales deben realizar un pago por la regularización.

también que el número de expropiaciones para centros educativos y de salud, que entran en la categoría de servicios sociales, es bastante reducido.

3.1.2. Localización, superficie y monto de las indemnizaciones pagadas por los terrenos expropiados

Las 239 *expropiaciones ejidales* se localizaron en un 57.4% en el D.F. y en un 42.6% en el Estado de México. En el D.F., se concentraron sobre todo en Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Iztacalco, Coyoacán, Azcapotzalco y Tlalpan, mientras que, en la segunda entidad, lo hicieron en mayor medida en Tlalnepantla, Naucalpan y Cuautitlán. Las expropiaciones en el Estado de México aumentaron particularmente a partir de fines de los años cuarenta, pero ese aumento no fue sostenido. Sólo durante los gobiernos de Ruiz Cortinez y Díaz Ordaz se observó un mayor porcentaje de expropiaciones en el Estado de México que en el D.F. Del total de 16 delegaciones que comprende el D.F., en 11 se realizaron expropiaciones ejidales (quedaron excluidas Milpa Alta y las 4 centrales), mientras que de los 11 municipios considerados del Estado de México, sólo en 6 se efectuaron expropiaciones (quedaron fuera Huixquilucan, Coacalco, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y La Paz, donde existían pocos ejidos). Además, cabe recordar que la zona residencial de Tecamachalco, en Huixquilucan, se formó a través de una permuta y no de una expropiación.

Es importante considerar cuál fue la superficie total expropiada, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México, para luego calcular su peso en el total de la expansión metropolitana, sobre todo en terrenos ejidales. En el periodo considerado, la superficie ejidal expropiada total fue de aproximadamente 14 130 hectáreas, y como la ciudad creció en unas 68 260 hectáreas, podemos concluir que las expropiaciones de terrenos de las comunidades agrarias colaboraron con el 20.7% del crecimiento total metropolitano, como se puede apreciar en el cuadro de la página siguiente.

EXPANSIÓN URBANA Y EXPROPIACIONES EJIDALES ZMCM
(1935-1975)

<i>Superficie de la mancha urbana</i>		<i>Sup. de expropiaciones ejidales</i>			
<i>Años</i>	<i>ha</i>	<i>a</i>	<i>ha</i>	<i>%</i>	<i>Periodo</i>
1935	11 000	1	370	2.6	1934-1940
		2	1 400	9.9	1941-1946
1950	22 200	3	1 300	9.2	1947-1952
		4	1 120	7.9	1953-1958
1960	33 900	5	1 890	13.4	1959-1964
1970	63 300	6	4 720	33.4	1965-1970
1975	79 260	7	3 330	23.6	1971-1976
Crec. Total	68 260	Tot.	14 130	100.0	1934-1976

FUENTES: datos del DDF y de AURIS, para la mancha urbana, *Diario Oficial*, para las expropiaciones (las cifras se complementaron con estimaciones).

^a Los números de 1 a 7 corresponden a los periodos presidenciales.

El cuadro nos muestra además, que un 57% de la superficie expropiada se concentró en las administraciones de Díaz Ordaz y Echeverría (1964-1976), mientras que para las demás etapas, las proporciones fueron mucho menores. Si comparamos el número de expropiaciones con la superficie, podemos observar que no existe una coincidencia en la distribución de ambos, ya que mientras que la superficie crece mucho en los últimos periodos, ello no ocurre en el caso del número de expropiaciones (salvo para el periodo de Echeverría), lo cual parece indicar un aumento en la magnitud de éstas en los años más recientes. Por otra parte, el análisis de la superficie expropiada *por destino* nos muestra que casi el 54% de la misma correspondió a *centros de población* (la siguió en importancia, con sólo 20%, la correspondiente a infraestructura y servicios). Al comparar estos porcentajes con los presentados para el número de expropiaciones, también podemos comprobar fuertes diferencias, que se explican por el mayor tamaño de las expropiaciones en el rubro "centros de población". Justamente, ese mayor tamaño se puede apreciar en el cuadro que presentamos a continuación.

NÚMERO DE EXPROPIACIONES EJIDALES POR INTERVALO DE SUPERFICIE Y LOCALIZACIÓN (Centros de población y total)

Intervalos de sup., ha	%			
	Centros de población		Total	
	D.F.	E. de Méx.	D.F.	E. de Méx.
Menos de 0.10	—	—	1.4	0.7
De 0.10 a 1	—	—	4.7	3.4
De 1 a 10	—	—	14.2	14.2
De 10 a 100	4.0	1.8	12.8	8.1
De 100 a 1000	6.0	6.0	12.8	8.1
Más de 1000	—	0.7	—	0.7
Total	10.0%	8.5%	57.4%	42.6%

NOTA: Los porcentajes son con respecto al total de expropiaciones.

FUENTES: *Diario Oficial*.

Podemos deducir que el 68% de las 239 expropiaciones ejidales comprendieron *superficies* ubicadas en el tercero y cuarto intervalos (entre 1 y 100 hectáreas); en cambio, para el caso de los terrenos destinados a *centros de población*, esas superficies fueron mayores, ya que casi la totalidad se ubicó en el cuarto y quinto intervalos (la única expropiación de más de 1 000 hectáreas quedó comprendida en esta clasificación por destino). Esto también se puede corroborar al tomar en cuenta la superficie promedio por expropiación en el caso de cada uno de los usos o destinos considerados; así, mientras que la superficie promedio para centros de población ascendió a 175 hectáreas por operación, sólo fue de 20 hectáreas para infraestructura y servicios y de 12 hectáreas para industria y comercio. También pudimos observar divergencias notables en la superficie promedio por expropiación según las diferentes administraciones: en la de Díaz Ordaz fue de 169 hectáreas, en las de Echeverría, López Mateos y Ávila Camacho, de alrededor de 55 hectáreas, y en las demás administraciones los valores fueron bastante menores.

Si comparamos ahora la superficie total expropiada hasta 1976 (que, como vimos, asciende a 14 130 hectáreas) con la superficie urbanizada sobre terrenos de las comunidades agrarias también hasta ese año (que fue de aproximadamente 32 410 hectáreas), podemos concluir que los terrenos expropiados representaron el 43.6% de la superficie total urbanizada sobre ese tipo de te-

renos. Si a estas cifras sumamos las 4 600 hectáreas que fueron permutadas y que citamos en una sección anterior (las cuales representan sólo un 14% del total), podemos concluir que aproximadamente *un 42% de la mancha urbana sobre terrenos ejidales y comunales no pasó en ningún momento por los mecanismos de la expropiación o la permuta*. Sin embargo, es necesario aclarar que muchos terrenos expropiados para regularización estuvieron ocupados primero de manera irregular y, además, que algunas regularizaciones de colonias populares que comenzaron a partir de la zona de urbanización ejidal no pasaron por la expropiación antes de los años setenta. Esas situaciones, sumadas al hecho de que muchas veces las expropiaciones y las permutas, aunque previstas en la ley, no se llevaron a la práctica cumpliendo con todos los requisitos incluidos en la legislación vigente, nos llevan a afirmar que resulta muy difícil cuantificar en qué medida el paso de tierra ejidal a usos urbanos se ha realizado dentro de la ley o al margen de la misma.

Un trabajo más o menos reciente (Varley, 1985), que incluye un análisis del número y superficie de las expropiaciones ejidales hasta 1982, considera también la administración de López Portillo y muestra que en ese periodo se realizaron 72 expropiaciones (el mayor número consignado) con una superficie de 2 471 hectáreas, es decir, un poco menor que la correspondiente a los dos periodos anteriores. De esas expropiaciones, el mayor número correspondió a infraestructura y servicios, pero la mayor superficie se destinó a la *regularización de la tenencia de la tierra*, que concentró el 88% de toda la superficie expropiada entre 1977 y 1982. Esto quiere decir que un altísimo porcentaje del área expropiada fue destinado a regularizar terrenos ejidales que habían sido vendidos ilegalmente, básicamente a los sectores populares. En cambio, la actividad expropiatoria para otros usos fue importante en cuanto al número de predios afectados, pero la superficie afectada fue relativamente pequeña (84 hectáreas por expropiación para regularización y 6 hectáreas para infraestructura y servicios).

Por otra parte, nuestro estudio, realizado hasta 1976, se completó con un análisis más en profundidad de los *montos de indemnización de las expropiaciones ejidales y comunales*, que se llevó a cabo en cinco unidades políticoadministrativas seleccionadas, donde la presencia de las expropiaciones había sido más

importante; esas unidades fueron Gustavo Madero, Iztapalapa, Tlalpan, Tlalnepantla y Ecatepec. Con el objeto de hacer una comparación entre los montos pagados en las diferentes administraciones, se sumaron las indemnizaciones conocidas y las estimadas, aplicando los métodos estadísticos mencionados más arriba, y el total así obtenido para cada administración se calculó a precios constantes de 1970.

De esa manera llegamos a la conclusión de que el gobierno que más erogaciones hizo por concepto de expropiaciones fue el de Echeverría, que pagó un promedio de \$16 por metro cuadrado de terreno expropiado; luego le siguió la administración de Ávila Camacho, que pagó aproximadamente \$7 por metro cuadrado; en tercer lugar, la de Ruiz Cortines, con \$6 por metro cuadrado expropiado. Las demás administraciones pagaron precios bastante menores, sobre todo las de López Mateos y Miguel Alemán, que presentaron los precios más bajos que se encontraron. A pesar de que el estudio realizado intentó relacionar los montos pagados con la localización y el destino de la expropiación, los resultados obtenidos no nos permitieron observar tendencias claras o relaciones pertinentes para el análisis.

Otra conclusión de tipo general a la que llegamos, al comparar los montos promedio pagados por las expropiaciones realizadas en cada una de las unidades consideradas con los precios mínimos catastrales de terrenos urbanos en cada zona y en la época correspondiente a cada administración, fue que los primeros presentaron valores de 20 a 40 veces menores que los segundos, lo cual parece revelar que las compensaciones pagadas a los miembros de los núcleos agrarios fueron en general muy reducidas. A esto habría que agregar las demoras de los organismos gubernamentales para hacer efectivos los pagos a los ejidatarios; en casos extremos, esos pagos nunca se realizaron. Esa situación contribuyó a acentuar las ventas ilegales de esas tierras por los ejidatarios y colaboró, en cierta medida, a la formación de asentamientos irregulares en terrenos de las comunidades agrarias.

Por ello, desde 1985, la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales aplica el *método residual* para la fijación del monto de las indemnizaciones a los ejidatarios. Por medio de ese método, el monto se determina con base en el destino final de los terrenos y en la capacidad de pago de los usuarios, con lo cual se ha tratado de superar, en cierta medida, las contradicciones y con-

fusiones que contiene actualmente la Ley de Reforma Agraria. En el caso de la vivienda, el cálculo detallado se realiza teniendo en cuenta el nivel de ingreso de los usuarios, el cual, como ya dijimos, no puede ser superior a cuatro veces el salario mínimo. De esta manera, según nos han manifestado algunos funcionarios de la Dirección General de Suelo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), se ha incrementado notablemente el monto de la indemnización, que ha llegado hasta \$500 el metro cuadrado expropiado (cuando poco antes apenas alcanzaba a \$30 o \$40 el metro cuadrado).

3.2. Las expropiaciones de terrenos de propiedad privada

De entre la amplia gama de posibles acciones del Estado con relación a la tierra urbana, podríamos sintetizar las siguientes: a) intervención para permitir la disponibilidad de tierras para usos de utilidad pública o interés social (expropiaciones); b) intervención para regular el uso del suelo (ordenamientos de urbanismo, leyes de fraccionamientos); c) intervención en la fijación de precios del suelo y apropiación de la renta (leyes fiscales, valuación de predios); d) intervención en la valorización del suelo a través de la creación de infraestructura y equipamientos urbanos (obras viales, de saneamiento, etcétera), y e) intervención en relación con situaciones de conflicto con respecto a la tenencia de la tierra (regularizaciones).

Aquí sólo trataremos el tema de las expropiaciones, y más adelante los aspectos referidos a la legislación y acción con respecto a los fraccionamientos. En cuanto a las *expropiaciones*, además de las referidas a terrenos ejidales, que acabamos de mencionar, existen aquellas que se aplican a terrenos de propiedad privada, las cuales están regidas por diferentes normas legales y dependen de otros marcos administrativos del Estado, ya que implican procedimientos en los que entran en contacto agentes sociales distintos a los que encontramos para el caso de los ejidos.

Las *expropiaciones de terrenos de propiedad privada* están regidas por la Ley de Expropiación; ésta fue sancionada en 1936 y reglamenta el artículo 27 de la Constitución, el cual fija el sentido general de la intervención estatal en la propiedad territorial.

La ley determina las causas de utilidad pública por las que puede realizarse la expropiación, fijando además el procedimiento expropiatorio, así como los criterios para determinar el monto de las indemnizaciones. Las causas de utilidad pública son similares a las ya señaladas para los terrenos ejidales: establecimiento de servicios públicos; apertura o ampliación de calles, puertos o caminos; conservación de monumentos históricos; creación de empresas para beneficio de la colectividad; creación o mejoramiento de centros de población; etcétera.

En general, se puede decir que esas expropiaciones deberían cumplir con los mismos objetivos que en cualquier otra sociedad donde la propiedad privada del suelo significa un obstáculo para la realización de ciertas obras urbanas necesarias. El procedimiento expropiatorio se lleva a cabo con la sola intervención del ejecutivo federal, lo cual agiliza notablemente los trámites, particularmente si los comparamos con los que tienen lugar en otros países donde deben intervenir las cámaras legislativas para su aprobación. La ley establece que el monto de la indemnización que debe hacerse efectivo por el terreno expropiado se basará en la cantidad que como valor fiscal del mismo figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, es decir, en el precio fijado como base para pagar las contribuciones.¹⁵

Para analizar las expropiaciones de terrenos privados, también recurrimos a los índices del *Diario Oficial*, de donde obtuvimos el número total por administración. En este caso, como en el de las expropiaciones ejidales, comenzamos con el periodo presidencial de Cárdenas, ya que fue durante ese gobierno cuando se sancionó la mencionada Ley de Expropiaciones, que con algunas modificaciones rige hasta el presente. El destino, la localización y la superficie de las expropiaciones de tierras privadas se encontraban poco especificados en los índices y tuvimos que recurrir también a los *decretos expropiatorios*, trabajando con una muestra representativa del 25% de los casos (proporción fijada *a priori*). Por medio de esos decretos, se analizaron 83 casos, con los que se pudo completar la información en forma si-

¹⁵ También la ley establece que puede haber juicio pericial y resolución judicial cuando el valor del bien no esté fijado en las receptorías de rentas o cuando se introduzcan mejoras o se produzcan desmejoras posteriores a la fijación del valor fiscal.

milar a la utilizada para las expropiaciones de terrenos de las comunidades agrarias, que analizamos más arriba.

Como podemos observar en el cuadro que presentamos a continuación, las expropiaciones de terrenos privados se concentraron sobre todo en el gobierno de Ávila Camacho, y en segundo término, aunque en número mucho menor, en el de Díaz Ordaz. En cambio, en los gobiernos de Ruiz Cortines y López Mateos fueron mínimas. Esa distribución fue mucho más equilibrada entre las distintas administraciones para el caso de las expropiaciones ejidales y comunales; además, los periodos con el menor número de expropiaciones privadas fueron épocas de gran actividad expropiatoria en los casos de tierras ejidales y comunales. Por el contrario, las administraciones de Ruiz Cortines y Díaz Ordaz no se destacan por un número especialmente alto de expropiaciones ejidales.

Con relación al *destino de las expropiaciones privadas*, podemos notar que fueron más numerosas las dedicadas, en primer lugar, a infraestructura y servicios (sobre todo a vialidad y transporte) y, en segundo lugar, a centros de población. Pero si comparamos estas cifras con las referidas a terrenos ejidales, comprobamos que en ese caso existía un mayor peso de las expropiaciones para servicios públicos (sobre todo para obras eléctricas, de conducción de agua potable y de drenaje), mientras que, por el contrario, entre las privadas se detectaron mayores porcentajes de expropiaciones para servicios sociales (sobre todo de educación y recreación) y para centros de población. Con respecto a este último rubro, ha sido señalado justamente (Azuela, 1987) el uso de las expropiaciones de terrenos privados, entre 1940 y 1946, para hacer frente a los conflictos surgidos entre fraccionadores de la entonces periferia urbana y los colonos pobres. El Estado expropiaba, distribuía la tierra a precios bajos y proveía de servicios a los colonos a través de una “intervención de fuerte tinte paternalista”, que Azuela considera como un importante antecedente de las grandes expropiaciones que se llevarían a cabo en el centro de la ciudad de México a raíz del sismo de septiembre de 1985.¹⁶

¹⁶ Las expropiaciones para hacer propietarios a los colonos, en zonas ya ocupadas, o para crear nuevos asentamientos cubrieron 72 colonias populares, con una superficie de 367.31 hectáreas y unos 28 272 lotes (Azuela y Cruz, 1988).

EXPROPIACIONES DE PROPIEDAD PRIVADA
(Por periodo y destino), 1934-1976

Periodo	Infra- estructura	Serv. soc.	Indus. y com.	Centros pobl.	Otros	Total
1	5	5	3	6	6	25
2	58	43	9	58	24	192
3	5	3	—	4	4	16
4	—	2	2	1	—	5
5	5	2	—	—	1	8
6	21	21	2	21	1	66
7	10	3	1	3	3	20
Total	104	79	17	93	39	332
%	31.4	23.7	5.2	28.0	11.7	100.0

FUENTES: *Diario Oficial*. Índices y decretos expropiatorios. Periodos: 1, Cárdenas, 1934-40; 2. A. Camacho, 1940-46; 3. M. Alemán, 1946-52; 4. R. Cortines, 1952-58; 5. L. Mateos, 1958-64; 6. D. Ordaz, 1964-70; 7. Echeverría, 1970-76.

De las 332 *expropiaciones en terrenos privados* que hemos apuntado, el 23% no pudo ser localizado, pero, de los 253 casos conocidos, se concluyó que fue en la administración de Ruiz Cortines (1952-58) cuando comenzaron a hacerse expropiaciones en el Estado de México, lo cual resulta lógico, ya que anteriormente el crecimiento de la ciudad ocurrió casi exclusivamente en el D.F. Las expropiaciones aumentaron notablemente en los tres últimos periodos considerados, pero, de todas maneras, sólo un 6.7% del total se localizó en el Estado de México durante el período analizado. De las 21 delegaciones y municipios donde se ubicaron las expropiaciones, tan sólo ocho concentraron el 83% de las mismas, y todas pertenecían al D. F. Además, un 40% del total correspondió a tres delegaciones centrales: M. Hidalgo, B. Juárez y Cuauhtémoc.

Lamentablemente, no obtuvimos la información necesaria para realizar un análisis completo del tamaño de las expropiaciones de terrenos privados y ello nos impidió tener una idea más o menos precisa de la importancia de las mismas, que no puede ser evaluada sólo a partir de su número. Sin embargo, algunos datos parciales nos dieron la pauta del reducido tamaño de los

terrenos expropiados, en general bastante menores que los de las comunidades agrarias. Con respecto a los *precios de expropiación*, no figuran en los decretos expropiatorios publicados en el *Diario Oficial* y, por lo tanto, no pudieron ser analizados; sin embargo, algunos funcionarios consultados nos informaron que, en general, no se aplica el valor fiscal de los terrenos fijado por la ley, sino que los montos de indemnización suelen acercarse a los valores comerciales de los terrenos.

Para finalizar, es necesario aclarar que, con excepción de la administración de Ávila Camacho, a la que ya hicimos referencia, la actividad expropiatoria fue bastante limitada y sólo volvió a cobrar auge a raíz del sismo de 1985, con la expropiación de numerosas vecindades del centro de la Ciudad de México.

CUADRO 1

Z.M.C.M.: CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA SOBRE DIFERENTES TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA (1940-1975)

	Superficie mancha urbana (km ²)				Crecimiento por tipo de tenencia								Total crecimiento urbano	
					Ejidal		Comunal		Estatat		Privada			
	1940	%	1975	%	km ²	%	km ²	%	km ²	%	km ²	%	km ²	%
Total Z.M.C.M	117.5	100	792.6	100	142.8	21.1	181.3	26.9	70	10.4	281	41.6	675.1	100
Total D.F.	117.5	100	541.3	68.3	87.8	20.7	112.2	26.5	—	—	23.8	52.8	423.8	100
1940-1950	117.5	—	—	—	6.8	6.1	7.3	6.5	—	—	97.7	87.4	111.8	100
1951-1960	229.5	—	—	—	23.1	27.5	11.8	14.1	—	—	49.0	58.4	83.9	100
1961-1970	313.5	—	—	—	42.4	28.8	55.8	37.8	—	—	49.3	33.4	147.5	100
1971-1975	461.9	—	—	—	14.9	18.6	37.3	46.6	—	—	27.8	34.8	80.0	100
Total Edo. de México 1950-1975	0	0	251.3	31.7	55.0	21.9	69.1	27.5	70	27.8	57.2	22.8	251.3	100
Naucalpan	—	—	59.8	7.6	34.0	56.8	17.5	29.3	—	—	8.3	13.9	59.8	100
Tlalnepantla	—	—	32.6	4.1	4.9	15.0	6.2	19.0	—	—	21.5	66.0	32.6	100
Coacalco	—	—	11.2	1.4	—	—	10.3	92.0	—	—	0.9	8.0	11.2	100
Cuautitlán	—	—	3.1	0.4	1.5	48.4	0.8	25.8	—	—	0.8	25.8	3.1	100
Chimalhuacán	—	—	2.2	0.3	1.1	50.0	—	—	1.1	50.0	—	—	2.2	100
Ecatepec	—	—	51.9	6.6	3.2	6.2	9.6	18.5	25.4	48.9	12.7	26.4	51.9	100
Huixquilucan	—	—	3.8	0.5	—	—	3.8	100.0	—	—	—	—	3.8	100
La Paz	—	—	8.2	1.0	3.6	43.9	4.6	56.1	—	—	—	—	8.2	100
Nezahualcóyotl	—	—	45.9	5.8	—	—	3.2	7.0	42.7	93.0	—	—	45.9	100
Tultitlán	—	—	25.4	3.2	6.4	25.2	8.1	31.9	0.8	3.1	10.1	39.8	25.4	100
Zaragoza	—	—	7.2	0.9	0.3	4.2	5.0	69.4	—	—	1.9	26.4	7.2	100

FUENTE: datos obtenidos a partir de las Cartas Agrarias para el D.F., y los respectivos municipios del Estado de México. Estos datos fueron relacionados con la mancha urbana para cada periodo considerado.

CUADRO 2
DIFERENTES TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO (1940-1976)

	<i>Superficie total de unidades político-administrativas^a</i>		<i>Superficie total de unidades político-administrativas por tipo de tenencia (1940)</i>								<i>Superficie total por urbanizar en 1976</i>		<i>Superficie por urbanizar para cada tipo de tenencia</i>							
			<i>Ejidal</i>		<i>Comunal</i>		<i>Estatad</i>		<i>Privado</i>				<i>Ejidal</i>		<i>Comunal</i>		<i>Estatad</i>		<i>Privada</i>	
	<i>km²</i>	<i>%</i>	<i>km²</i>	<i>%</i>	<i>km²</i>	<i>%</i>	<i>km²</i>	<i>%</i>	<i>km²</i>	<i>%</i>	<i>km²</i>	<i>%</i>	<i>km²</i>	<i>%</i>	<i>km²</i>	<i>%</i>	<i>km²</i>	<i>%</i>	<i>km²</i>	<i>%</i>
D.F.	1499.0 ^b	100	250.0	18.1	791.4	57.3	—	—	340.0	24.6	957.6	100	162.6	17.0	679.0	70.9	—	—	116.0	12.1
Edo. de México	936.5	100	299.6	32.0	290.1	31.0	138.6	14.8	208.2	22.2	685.2	100	244.6	35.7	221.0	32.3	68.6	10.0	151.0	22.0
Naucalpan	154.7	100	106.2	68.6	37.7	24.4	—	—	10.8	7.0	94.9	100	72.2	76.1	20.2	21.3	—	—	2.5	2.6
Tlalnepantla	74.8	100	28.0	37.4	12.9	17.3	—	—	33.9	45.3	42.2	100	23.1	54.7	6.7	15.9	—	—	12.4	29.4
Coacalco	44.7	100	8.6	19.0	31.8	71.0	—	—	4.3	10.0	33.5	100	8.6	25.7	21.5	64.2	—	—	3.4	10.1
Cuautitlán	74.7	100	28.2	31.8	22.1	29.6	—	—	24.4	32.6	71.6	100	26.7	37.3	21.3	29.7	—	—	23.6	33.0
Chimalhuacán	71.0	100	14.2	20.0	4.5	6.3	48.8	68.7	3.5	5.0	68.8	100	13.1	19.0	4.5	6.6	47.7	69.3	3.5	5.1
Ecatepec	133.2	100	40.8	30.6	27.7	20.8	30.6	23.0	34.1	25.6	81.3	100	13.6	46.2	18.1	22.3	5.2	6.4	20.4	25.1
Huixquilucan	109.8	100	12.9	11.7	96.9	88.3	—	—	—	—	106.0	100	12.9	12.2	93.1	87.8	—	—	—	—
La Paz	40.9	100	15.5	37.9	17.2	42.1	—	—	8.2	20.0	32.7	100	11.9	36.4	12.6	38.5	—	—	8.2	25.1
Nezahualcóyotl	62.2	100	0.9	1.4	4.4	7.1	56.5	90.9	0.4	0.6	16.3	100	0.9	5.5	1.2	7.4	13.8	84.7	0.4	2.4
Tultitlán	95.9	100	33.7	35.1	23.5	24.6	1.1	1.1	37.6	39.2	70.5	100	27.3	38.7	15.4	21.8	0.3	0.4	27.5	39.0
Zaragoza	74.6	100	10.5	14.2	11.4	15.3	1.6	2.1	51.0	68.4	67.4	100	10.3	15.3	6.4	9.5	1.6	2.4	49.1	72.8

^a Estas superficies corresponden a 1940. Cabe aclarar que las superficies correspondientes a Chimalhuacán, Cuautitlán, Tultitlán y La Paz cambiaron al crearse los municipios de Cuautitlán-Izcalli y Nezahualcóyotl; aquí hemos incluido este último municipio, aunque no existía en 1940.

^b Dentro de esta cifra se considera la mancha urbana ya existente del D.F., en 1940. Por esta razón, la suma de los km² correspondientes a tierra ejidal, comunal y privada del D.F., no suman el total que aparece en la primera columna, y los porcentajes respectivos están tomados con relación a la superficie del D.F., sin incluir la mancha urbana de 1940. Ese total era de 1381.4 km².
 FUENTE: Carta ejidal y su relación con la mancha urbana. Para la superficie de los municipios, datos aportados por cada uno.

CUADRO 3

CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA SOBRE DIFERENTES TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO. (1940-1976)

Municipio	Área ejidal urbanizada			Área comunal urbanizada			Área estatal urbanizada			Área privada urbanizada		
	1976	1982	Valor absoluto del crecimiento	1976	1982	Valor absoluto del crecimiento	1976	1982	Valor absoluto del crecimiento	1976	1982	Valor absoluto del crecimiento
Atizapán	0.33	4.74	4.41	5.00	9.00	4.00	—	—	—	1.90	23.11	21.21
Coacalco	—	1.56	1.56	10.30	5.87	(a)	—	—	—	0.90	2.91	2.01
Cuautitlán R. Rubio	1.50	1.40	(a)	0.80	1.19	0.39	—	4.36	4.36	0.80	—	(a)
Cuautitlán-Izcalli	—	19.81	19.81	—	5.47	5.47	—	0.10	0.10	—	10.86	10.86
Ecatepec	3.20	6.01	2.81	9.60	32.54	22.94	25.40	35.79	10.39	13.70	14.77	1.07
Chimalhuacán	1.10	0.19	(a)	—	13.44	13.44	1.10	5.10	4.00	—	0.52	0.52
Huixquilucan	—	1.74	1.74	3.80	8.45	4.65	—	—	—	—	0.44	0.44
Naucalpan	34.00	36.72	2.72	17.50	14.34	(a)	—	1.03	1.03	8.30	8.75	0.45
Nezahualcóyotl	—	0.75	0.75	3.20	2.44	(a)	42.70	45.89	3.19	—	0.10	0.10
La Paz	3.60	5.09	1.49	4.60	9.40	4.80	—	—	—	—	0.51	0.51
Tultitlán	6.40	20.00	13.60	8.10	4.88	(a)	0.80	1.42	0.62	10.10	2.87	(a)
Tlalnepantla	4.90	25.29	20.39	6.20	10.04	3.84	—	0.20	0.20	21.50	30.00	8.50
Total	55.03	123.30	68.27	69.10	117.06	47.96	70.00	93.89	23.89	57.20	94.84	37.64

^aNo hemos colocado el valor absoluto del crecimiento porque resulta negativo, lo cual parece imposible. Esto ocurre porque los datos respectivos, de las dos fuentes utilizadas, tienen problemas de comparabilidad. Como no fue posible establecer dónde estaba el error, preferimos no colocar el valor correspondiente.

FUENTES: cuadro 2 e Iracheta, A.: *El suelo recurso estratégico para el desarrollo urbano*. Gobierno del Edo. de México, UAEM. Toluca, 1984, cuadro 5, pag. 59.

Capítulo II

LA OFERTA DE SUELO PARA USO HABITACIONAL

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo nos referiremos a las distintas modalidades de oferta de suelo para usos habitacionales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Consideraremos tanto las modalidades que se dan en el marco de la legalidad como aquellas que no cumplen con la legislación vigente y que tienen lugar preponderantemente en las áreas periféricas de la ciudad.

Entre las modalidades que hemos considerado como legales se encuentran los fraccionamientos y las subdivisiones autorizadas, y entre las ilegales, en el caso de la mayoría de la población de menores recursos, las invasiones¹ y los fraccionamientos clandestinos. Con respecto a esta división entre formas legales e ilegales, que son el origen de la formación de los asentamientos, es necesario aclarar que a veces esos cortes no se presentan de manera muy neta, ya que asentamientos que se crearon a partir de mecanismos de ocupación del suelo que no responden al marco jurídico vigente pueden luego ser regularizados, mientras que en algunas operaciones aprobadas por los organismos oficiales competentes pueden presentarse luego situaciones irregulares, sobre todo porque no se cumple con los requisitos fijados por la ley respecto a la provisión de servicios y equipamientos. Sin embargo, a este nivel de análisis global, consideramos que

¹ Es necesario aclarar que las invasiones constituyen una forma de acceso al suelo para los sectores populares sin que medie oferta alguna; sin embargo, hemos preferido usar la denominación genérica de "oferta de suelo" porque en la mayor parte de los casos está presente, principalmente en los asentamientos legales, pero también, como veremos, en los que se dan al margen de la ley.

la aprobación de fraccionamientos puede resultar un indicador del desarrollo de espacios habitacionales que se producen, en términos generales, respondiendo a una serie de requisitos fijados por la autoridad para asegurar un uso “adecuado” del suelo.

Otro aspecto que debemos aclarar es que, en el caso de las modalidades legales de oferta, la mayoría de las veces los habitantes y usuarios de la ciudad no adquieren directamente un lote de tierra, sino más bien una vivienda producida con la mediación, en general, de un promotor inmobiliario, como veremos en los capítulos siguientes. Por ello la oferta de suelo se enfrenta en repetidas ocasiones a la demanda de los promotores inmobiliarios públicos o privados y, en menor medida o en forma indirecta, al de los futuros residentes de esos espacios habitacionales. Volveremos más adelante a abordar el tema de los fraccionamientos, desde el punto de vista de la oferta de vivienda o de los mecanismos de valorización del suelo y de generación de renta urbana. En éste, sólo nos referiremos al área urbanizada a través de los diferentes tipos de fraccionamientos y a su distribución en los municipios conurbados en distintos periodos, información que servirá de base para los análisis de la producción del marco construido en esos asentamientos, objeto de acumulación de ganancias por parte de una serie de agentes capitalistas que operan en el sector inmobiliario.

El *acceso al suelo para los sectores populares*, mediante mecanismos ilegales, puede producirse de manera directa o a través de un agente intermediario, que aparece como propietario del suelo, aunque legalmente no tenga la propiedad del mismo. Sin embargo, en estos casos más que en los anteriores, los colonos acceden simplemente al suelo, en general sin servicios, y no a una vivienda, lo cual también implica grandes diferencias con el otro universo considerado.

Para los análisis que presentamos en este capítulo, utilizamos los datos sobre fraccionamientos aprobados por el gobierno del Estado de México desde 1958 hasta 1987. Los datos los elaboramos a partir de un listado de los fraccionamientos y de la descripción de sus características más importantes (superficie, número de lotes o viviendas previstas, localización, nombre del promotor y fecha de aprobación). Por otro lado, para completar el análisis de este tipo de operaciones, consultamos los textos legales que norman el diseño, aprobación y ejecución de las

mismas. En cuanto al estudio de la oferta de suelo a través de mecanismos ilegales, tomamos dos ejemplos importantes de asentamientos producidos sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra en dos momentos diferentes del desarrollo de la Zona Metropolitana y ubicados en áreas opuestas del espacio urbano. Creemos que estos dos análisis de caso, que se apoyan en una información obtenida a partir de entrevistas a informantes clave y en la consulta de archivos y documentos especiales, podrán ofrecer una visión más clara y precisa de los procesos y agentes involucrados en distintas modalidades ilegales de oferta de suelo que descripciones de carácter general.

2. LOS FRACCIONAMIENTOS

Los fraccionamientos constituyen una de las formas de división, urbanización y oferta de suelo urbano más importantes del crecimiento de la ciudad de México. La aprobación y desarrollo de los fraccionamientos implican la existencia de un régimen legal que “regula la valorización del capital inmobiliario así como la producción y circulación de la ‘mercancía’ suelo urbano” (Azuela, 1983).

Veremos a continuación cuál es el marco jurídico que se aplica con ese fin, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México (las dos entidades en donde se encuentra ubicada la ZMCM), para poder conocer cuáles son las condiciones que el Estado impone para el desarrollo de los fraccionamientos.

2.1. Marco jurídico

En el Distrito Federal existía desde 1941 un reglamento que fijaba los requisitos que debían llenar los fraccionamientos. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, sancionada en 1976, incluye actualmente en su capítulo III una parte dedicada a los mismos (junto a las fusiones, subdivisiones y relotificaciones) que modifica el anterior reglamento. En ella, el gobierno fija el pago que debe efectuarse al Departamento del Distrito Federal para obtener la autorización de fraccionar.

En el Estado de México, la primera ley de fraccionamientos de terrenos fue promulgada en 1958; en 1979 se decretó una nueva

ley y, por último, la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México de 1983, en el Título Quinto, que contiene disposiciones generales para el ordenamiento de los centros de población, introduce nuevas regulaciones con relación a los fraccionamientos (“toda división de un terreno que requiera la apertura de una o más vías públicas”). En la primera ley se establecía que éstos podían ser de cinco tipos: residencial, popular, industrial, residencial campestre y granjas, y se señalaba, además, las obligaciones que debía cumplir el fraccionador, entre las cuales se mencionaba la introducción de servicios públicos, de agua potable, alcantarillado y alumbrado público; la construcción de escuelas y mercados, por otra parte, no era responsabilidad del fraccionador, el cual debía pagar al gobierno del Estado una tarifa (que oscilaba entre un máximo de \$3.50 para los fraccionamientos residenciales y un mínimo de \$0.50 para los de granjas) por cada metro cuadrado vendible, según el tipo de fraccionamiento. La segunda ley, de 1979, eliminó el tipo de fraccionamiento de granjas, aumentando, por otra parte, las obligaciones del fraccionador, sobre todo en cuanto a la construcción de obras de urbanización, complementarias y especiales.

La segunda ley detalló cuáles deberían ser esas obras y estableció, además, la obligación del fraccionador de otorgar una garantía hipotecaria y una fianza a favor del gobierno del Estado de México para garantizar la conservación de las obras. En esa ley se fijaron también pagos diferenciales de impuestos y derechos, por parte de los fraccionadores, según la zona donde se ubique el fraccionamiento (se fijaron 4 zonas de agrupación de los municipios del Estado).

Con los cambios introducidos en 1983, se agregó a los 4 tipos de fraccionamientos mencionados el *social progresivo*, que sólo podrá ser promovido por el Estado, por sí mismo o bien a través de organismos descentralizados, pudiendo además asociarse con particulares, con el sector social o con organismos públicos federales para llevar a cabo esas operaciones. Este tipo de fraccionamiento difiere de los demás porque se señala que sus obras de urbanización serán realizadas en “forma progresiva” por los mismos adquirientes y que el Estado apoyará la autoconstrucción de las viviendas. Con ello se intenta enfrentar la problemática de los sectores populares que en general no han tenido acceso a los terrenos comercializados en los otros tipos de fraccio-

namientos, ni siquiera a los llamados *populares*, que de esa condición sólo guardan el nombre. En esta última ley se establecen las sanciones que se aplicarán a aquellos que no cumplan con las disposiciones establecidas y se aumentan al mismo tiempo la garantía hipotecaria y la fianza para asegurar la construcción de las obras de urbanización y para que éstas no presenten defectos ni vicios ocultos.

De esta manera, por un lado, se abrió la posibilidad de desarrollar fraccionamientos más accesibles a los sectores populares y, por el otro, se establecieron mecanismos de control para garantizar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la aprobación de los demás tipos de fraccionamientos. A este respecto, se dispone que los fraccionamientos deben cumplir con lo establecido en los planes y programas de desarrollo urbano y se fijan penas muy estrictas para los que realicen una operación de este tipo sin permiso.

Asimismo, se especifican las obligaciones del fraccionador relativas a la cesión de las áreas de donación, que pasan a dominio del poder público (el que determinará su aprovechamiento) y a la construcción de obras de urbanización y equipamiento (redes de drenaje, de energía y alumbrado, pavimentos, escuelas, locales comerciales, zonas deportivas, etc.). Por último, se fijan las características que deberán tener los diferentes tipos de fraccionamientos (residenciales, populares, campestres y social-progresivos) y las obligaciones de los fraccionadores, las cuales se refieren al área mínima total de cada tipo de operación, a su localización en relación con las áreas urbanas, a la dimensión mínima de los lotes, al ancho de las vialidades, a la donación de suelo a los municipios y al Estado para el desarrollo de equipamientos educacionales, deportivos, culturales, etc., y a las obras de urbanización que deberán construirse (redes de agua, drenaje, luz, pavimentos, alumbrado, así como obras complementarias por cada mil viviendas previstas). Esas obras son las mismas para los fraccionamientos residenciales y populares, pero presentan algunas diferencias para los otros dos tipos.

Para que los fraccionamientos campestres cumplan realmente con el sentido que se les había fijado, se amplían las dimensiones mínimas del lote a 2 000 metros cuadrados y, sobre todo, se fija su localización a una distancia no menor de cinco kilómetros de un centro de población; estas nuevas disposiciones han

producido la casi desaparición de este tipo de operación, ya que obliga a los fraccionadores a ubicarlos realmente en zonas rurales.

2.2. Fraccionamientos aprobados en los municipios conurbados del Estado de México

Veremos a continuación, a partir de la información obtenida con respecto a los fraccionamientos aprobados en los municipios conurbados del Estado de México, cuántos han sido aprobados, qué superficies han implicado y de qué tipo de fraccionamientos se trata. La aprobación de fraccionamientos como indicador del crecimiento urbano puede ser aceptable si se toman en cuenta dos elementos: 1) que no todas las aprobaciones significan la realización efectiva de los fraccionamientos, ya que cierto número de ellos es revocado o subrogado;² 2) que pueden existir terrenos urbanizados pero no construidos, ya que la aprobación de un fraccionamiento y su ejecución no significan necesariamente la construcción inmediata de las viviendas.

Para analizar los datos obtenidos con respecto a la aprobación de fraccionamientos en los municipios conurbados de la Z.M.C.M., consideraremos primero la importancia de los mismos en cada municipio, tomando como unidad temporal de análisis la administración de los diferentes gobernadores que se sucedieron en el Estado de México. Así, desde 1958, año en que como vimos se aprueba la primera ley de fraccionamientos de ese Estado, hasta 1987, se presentan 5 periodos de gobierno, el último de los cuales coincide con la época de crisis y de grandes

² Los fraccionamientos revocados son aquellos cuya aprobación queda anulada por distintos motivos; entre ellos pueden mencionarse, por ejemplo, la imposibilidad de dotarlo de servicios u otros problemas locales que impedirían su desarrollo. La subrogación, que puede ser total o parcial, implica el traspaso de la propiedad de la tierra de una empresa privada o institución oficial a otro agente, ya sea público o privado. El número de revocaciones ha sido muy pequeño en los municipios conurbados del Estado de México que fueron objeto de nuestros análisis; en todo el periodo considerado, sólo se presentaron 12 casos, 4 de los cuales fueron parciales, es decir, la operación se realizó, pero sólo parcialmente. De todas maneras, el listado que utilizamos eliminó a aquellas operaciones revocadas totalmente. En cuanto a las subrogaciones, éstas se aplicaron a 32 fraccionamientos y frecuentemente se hicieron a favor de organismos del Estado. También en este caso el listado utilizado consideró a los nuevos propietarios.

cambios económico-sociales en el país. Nos pareció correcto tomar como base temporal los periodos de gobierno, ya que en general cada uno de ellos desarrolla su política urbana específica y sus estrategias con relación a esas aprobaciones; por otra parte, es factible luego sumar esos periodos para referirnos a décadas o periodos más amplios, que señalen tendencias más globales. Con respecto a las unidades político-administrativas, tomamos todas aquellas que presentan fraccionamientos aprobados y que se incluyen dentro del conjunto de municipios conurbados que formaban parte de la Z.M.C.M., en 1980. Este criterio fue empleado para los periodos en los que el número de municipios conurbados era mucho menor, pero ello nos permitió observar que ciertas unidades, aunque aún no estaban integradas a la expansión metropolitana, ya presentaban aprobaciones de fraccionamientos, preparándose de esta forma, para su posterior integración.

El periodo que se extiende de *1958 a 1963, correspondiente al gobernador Gustavo Baz*, presentó 87 fraccionamientos aprobados en 15 municipios, de los que Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec y Atizapán concentraron el mayor número, que representó el 70.1% del total. En cuanto a la superficie ocupada, ascendió a 3 063.18 hectáreas; los mayores porcentajes correspondieron a Tlalnepantla, Atizapán, Nezahualcóyotl, Tecamac, Naucalpan y Ecatepec, es decir, a los mismos municipios pero con el orden cambiado, a los que se agregaron dos más, que tenían muy pocos fraccionamientos aprobados pero de grandes dimensiones. En general predominaron los fraccionamientos populares (61% del total), aunque en algunos municipios, como Naucalpan, Atizapán, Tultitlán y Huixquilucan, el predominio de los residenciales y campestres fue muy marcado; estos últimos aparecieron sobre todo en Atizapán (véase el cuadro 4).

De *1964 a 1969*, etapa correspondiente al *gobierno de Fernandez Albarrán*, se aprobaron 73 fraccionamientos que cubrieron una superficie de 2 847 hectáreas. En este periodo aumentó la proporción de fraccionamientos populares y desaparecieron los campestres. Los municipios que concentraron la mayor cantidad de operaciones fueron nuevamente Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla, con casi el 70% del total; es decir, se dio una concentración mayor que en el periodo anterior en sólo tres municipios. Los fraccionamientos residenciales, que representaron

el 22% del conjunto, se localizaron sobre todo en Naucalpan y, en menor medida, en Tlalnepantla, Huixquilucan y Atizapán. Las mayores superficies fraccionadas correspondieron a Ecatepec, Coacalco, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Naucalpan, aunque Ecatepec concentró más del 45% del total del área aprobada (véase el cuadro 5).

En la siguiente década, durante *la administración de Hank González (1970-1975)*, se aprobaron 107 fraccionamientos con una superficie de 5 558.7 hectáreas que casi duplicó la del periodo anterior. El mayor número de ellos se concentró en Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Atizapán y Cuautitlán-Izcalli;³ este último municipio surgió como nueva zona de localización de fraccionamientos y los 5 municipios representaron el 76.6% del total. Con respecto a la superficie, la mayor concentración correspondió a Cuautitlán-Izcalli, Ecatepec y Atizapán. Los fraccionamientos residenciales sólo representaron el 28% del total y los campestres apenas el 4.7%. Los residenciales, como en los periodos anteriores, aparecieron en Naucalpan, Huixquilucan y, en mucho menor medida, en Atizapán, Cuautitlán-Izcalli y Tlalnepantla. En cuanto a la superficie de los diferentes tipos de fraccionamientos, podemos observar que su peso disminuyó con respecto al número de fraccionamientos, tanto para los residenciales como para los populares, a expensas de los fraccionamientos campestres (véase cuadro 6).

El periodo IV, correspondiente al *gobernador Jiménez Cantú (1976-1981)*, presentó menor número de fraccionamientos aprobados que el anterior (69 fraccionamientos), con una superficie también bastante menor, de 2 663.8 hectáreas. El mayor núme-

³ El municipio de Cuautitlán-Izcalli fue creado en 1970, con localidades segregadas de los municipios de Cuautitlán de Romero Rubio, Tepozotlán y Tlalnepantla, para crear allí una "ciudad" que regulara el poblamiento de la Z.M.C.M. y evitara que los asentamientos ocurrieran en zonas inadecuadas. ODEM (Organismo Descentralizado del Estado de México) se encargó del desarrollo de esta zona, a partir de un proyecto urbanístico con centros de trabajo, servicio y habitación, para "asegurar las posibilidades de una vida autónoma". El objetivo, inspirado en las "ciudades satélite" inglesas, era tener una unidad planeada, donde los habitantes pudieran habitar y trabajar; sin embargo, no se ha cumplido, ya que un alto porcentaje de las personas que habitan en la zona no trabajan en la misma. Los primeros desarrollos habitacionales se produjeron en 1972, y después fueron aprobados numerosos fraccionamientos. (*Nace una ciudad*, Gobierno del Estado de México, 1974.)

ro de aprobaciones se localizó en Atizapán, Ecatepec, Cuautitlán-Izcalli y Naucalpan, que concentraron el 76.8% del total, mientras que Tlalnepantla desapareció como municipio importante del conjunto. Los fraccionamientos residenciales y campestres sólo representaron el 11.6 y 10%, respectivamente, del total y aparecieron únicamente en Atizapán, Huixquilucan y Naucalpan. Llama la atención la disminución del peso de los fraccionamientos residenciales, mientras que aumentó proporcionalmente el de los populares, los que se destacaron en primer lugar en Ecatepec y luego en Cuautitlán-Izcalli. Con respecto a las superficies ocupadas, Atizapán absorbió más del 50% del total y Cuautitlán-Izcalli y Ecatepec sobresalieron con 14.4% y 11.1%, respectivamente (véase el cuadro 7).

Por último, en el periodo V, que cubre los años 1982-1987 y que corresponde a *los gobernadores Del Mazo-Baranda*, se aprobaron 55 fraccionamientos, con una superficie total de sólo 1 342.6 hectáreas. Una gran parte de ellos, el 56.4% del total de operaciones aprobadas en 15 municipios, se localizó sobre todo en Ecatepec, Cuautitlán-Izcalli y Coacalco. En cuanto a la superficie afectada, también se concentró en los tres municipios mencionados, con un 61.6% del área total urbanizada. Otros dos municipios que siguieron teniendo un peso relativamente significativo fueron Tlalnepantla y Atizapán, a los que se agregó Tultitlán. En este periodo, se eliminan los fraccionamientos campestres, los residenciales aprobados son sólo dos, uno en Huixquilucan y otro en Tlalnepantla, y se agrega la nueva categoría de fraccionamientos social-progresivos, que representan casi el 13% del total y se ubican en Ecatepec, Cuautitlán-Izcalli, Cuautitlán de Romero Rubio, Chicoloapan, Ixtapaluca y Tultitlán (véase el cuadro 8).

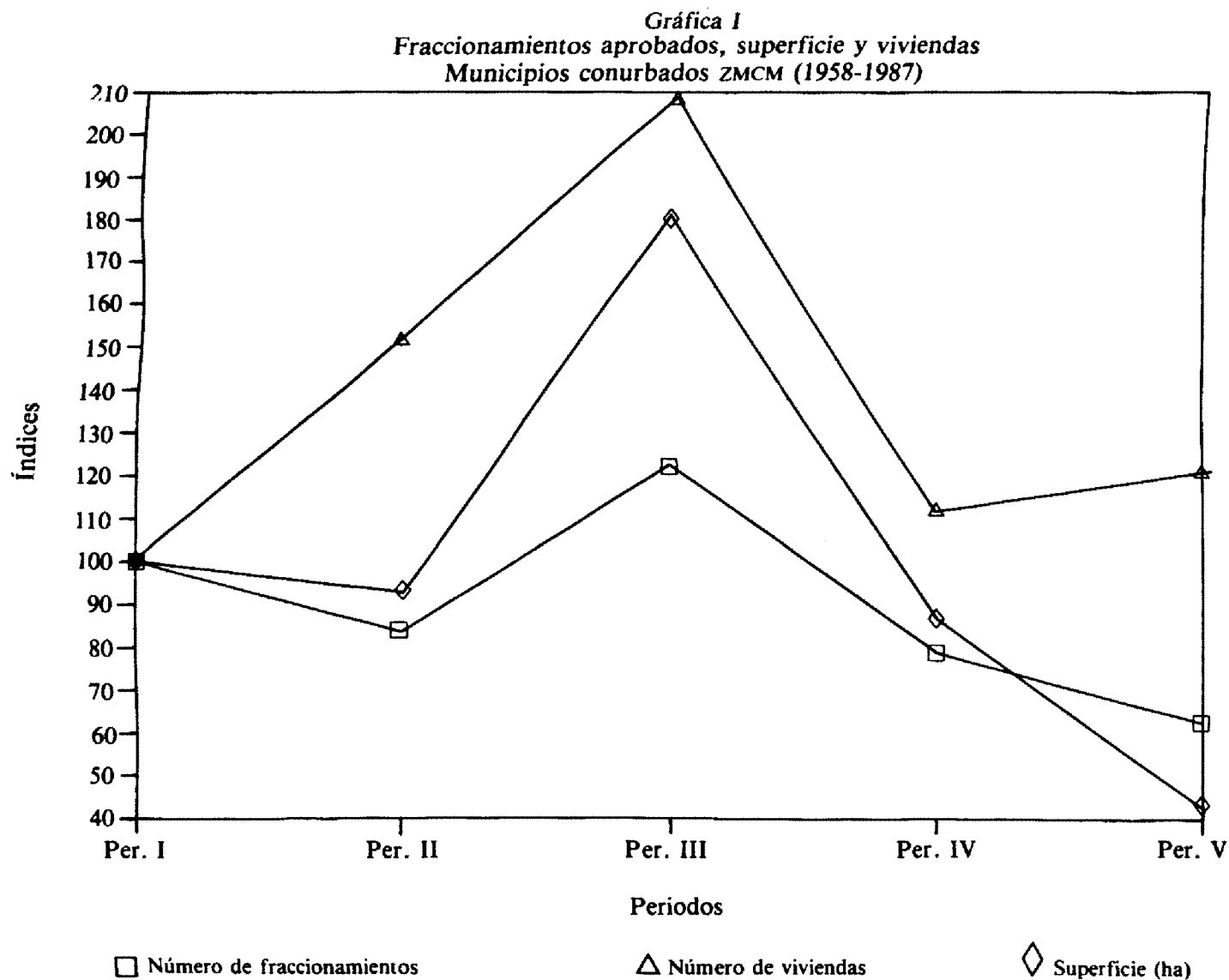
De este análisis por periodo, se concluye que algunos municipios, como Atizapán, Cuautitlán-Izcalli, Ecatepec, Huixquilucan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Tultitlán, tuvieron aprobaciones en los 5 periodos gubernamentales; Coacalco, Naucalpan y Texcoco sólo en 4, Cuautitlán de Romero Rubio y Nicolás Romero sólo en 3, Chimalhuacán, La Paz, Tecamac e Ixtapaluca en 2 y Chicoloapan sólo en el último. Por supuesto, los municipios con mayores aprobaciones coinciden, en general, con aquellos en los que las hubo en todos los periodos; sin embargo, cabe destacar el hecho de que en Naucalpan ya no hubo aprobaciones

en los últimos años por encontrarse saturado, que aparecieron nuevos municipios que se abrieron a la urbanización y que algunos, como Atizapán, Texcoco y Tultitlán, ya tenían varias aprobaciones de fraccionamientos antes de formar parte de la Z.M.C.M.

Sintetizando el análisis presentado, se puede afirmar (véase el cuadro 9) que los 391 fraccionamientos aprobados en los municipios conurbados de la Z.M.C.M., durante 29 años implicaron una extensión de 15 211.82 nuevas hectáreas urbanizadas y que el 27.4% de las aprobaciones correspondió al gobierno de Hank González, al que siguió en importancia el primer periodo, 1958-1963. Se observa, entonces, una tendencia al aumento de las aprobaciones entre 1958 y 1975 y luego un descenso de las mismas en los dos periodos siguientes (véase gráfica I). Esa misma tendencia se puede verificar en lo que concierne a la superficie fraccionada, pero de manera mucho más acusada, tanto en lo que se refiere al aumento de la misma en el tercer periodo como a su declinación en los últimos años.

Si consideramos la superficie promedio de los fraccionamientos en cada periodo, comprobamos que también aumenta entre el primero y tercer periodos y que luego comenzó a declinar nuevamente hasta alcanzar en los últimos años un índice 2.7 veces menor que el de la tercera administración considerada. En las gráficas II y III es posible notar una fuerte concentración de los fraccionamientos residenciales en el periodo de Hank González; en cambio, para los fraccionamientos populares, la distribución es más equilibrada, aunque el decrecimiento de los dos últimos periodos es también acentuado, sobre todo respecto a la superficie fraccionada. Salvo en el último periodo, la *superficie por fraccionamiento popular* es mayor que la aprobada para fraccionamientos residenciales, pero la evolución de los índices es diferente: éstos muestran un aumento en los periodos segundo y tercero, mientras que acusan una fuerte disminución en los dos últimos; ello no ocurre con los fraccionamientos residenciales, cuya superficie promedio aumenta bastante en el tercer periodo para volver a bajar y repuntar en la etapa 1982-1987 (véase el cuadro 9).

Si consideramos ahora la distribución por municipio para el total del periodo de estudio, se puede observar que Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán y Cuautitlán-Izcalli son unidades que concentraron el mayor número de fraccionamientos, suman-



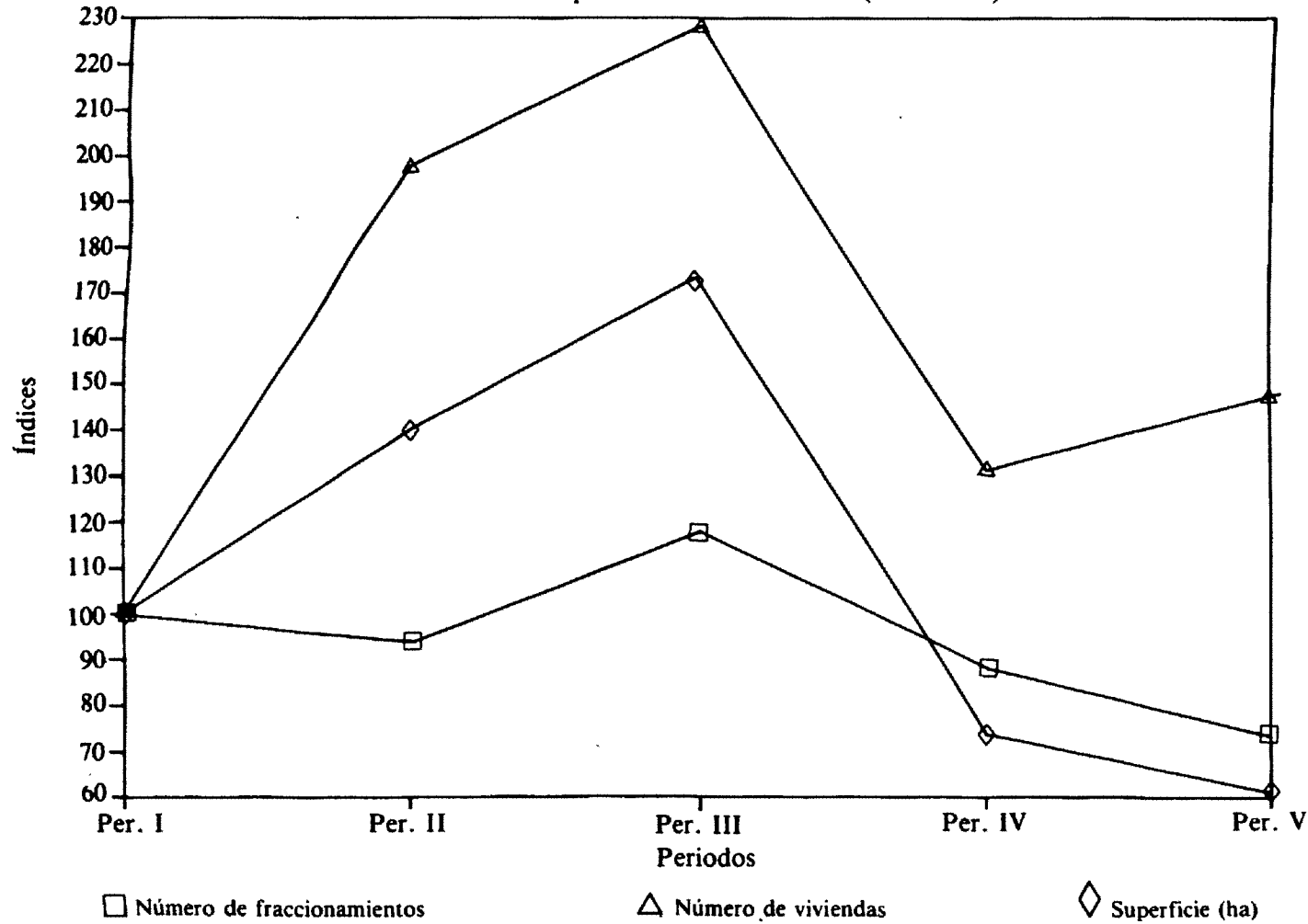
do en conjunto el 75% del total aprobado; Chicoloapan, Chimalhuacán, Ixtapaluca, La Paz y Tecamac aparecen en cambio con los menores porcentajes (inferiores al 1%). Los municipios conurbados que no presentan ninguna aprobación son: Atenco, Chalco, Chiconcuac y Chiautla, que se incorporaron recientemente a la Z.M.C.M.

Al tomar en cuenta la superficie ocupada, podemos concluir que las mayores superficies también corresponden al primer grupo de municipios, que representan el 70.7% del total. Esta cifra es un poco menor a la anterior debido a que Naucalpan presenta baja superficie por fraccionamiento, lo cual hace disminuir su peso dentro de la superficie total y lo pone casi al mismo nivel que Nezahualcóyotl, que le sigue en importancia en cuanto a superficie, pero cuya significación, de acuerdo con el número de fraccionamientos, es muy limitada (véase el cuadro 10). Las mayores superficies por fraccionamiento corresponden a Ixtapaluca y Tecamac, debido a que tuvieron muy pocas aprobaciones, pero en cada uno de estos municipios el peso de un gran fraccionamiento campestre fue decisivo. En los otros casos, las superficies oscilan entre un máximo de 75 y un mínimo de 13 hectáreas por operación; en Nezahualcóyotl, Atizapán, Coacalco y Cuautitlán-Izcalli se localizan las mayores superficies y en Naucalpan, Texcoco y Cuautitlán de Romero Rubio, las menores. El promedio general fue de casi 40 hectáreas por aprobación.

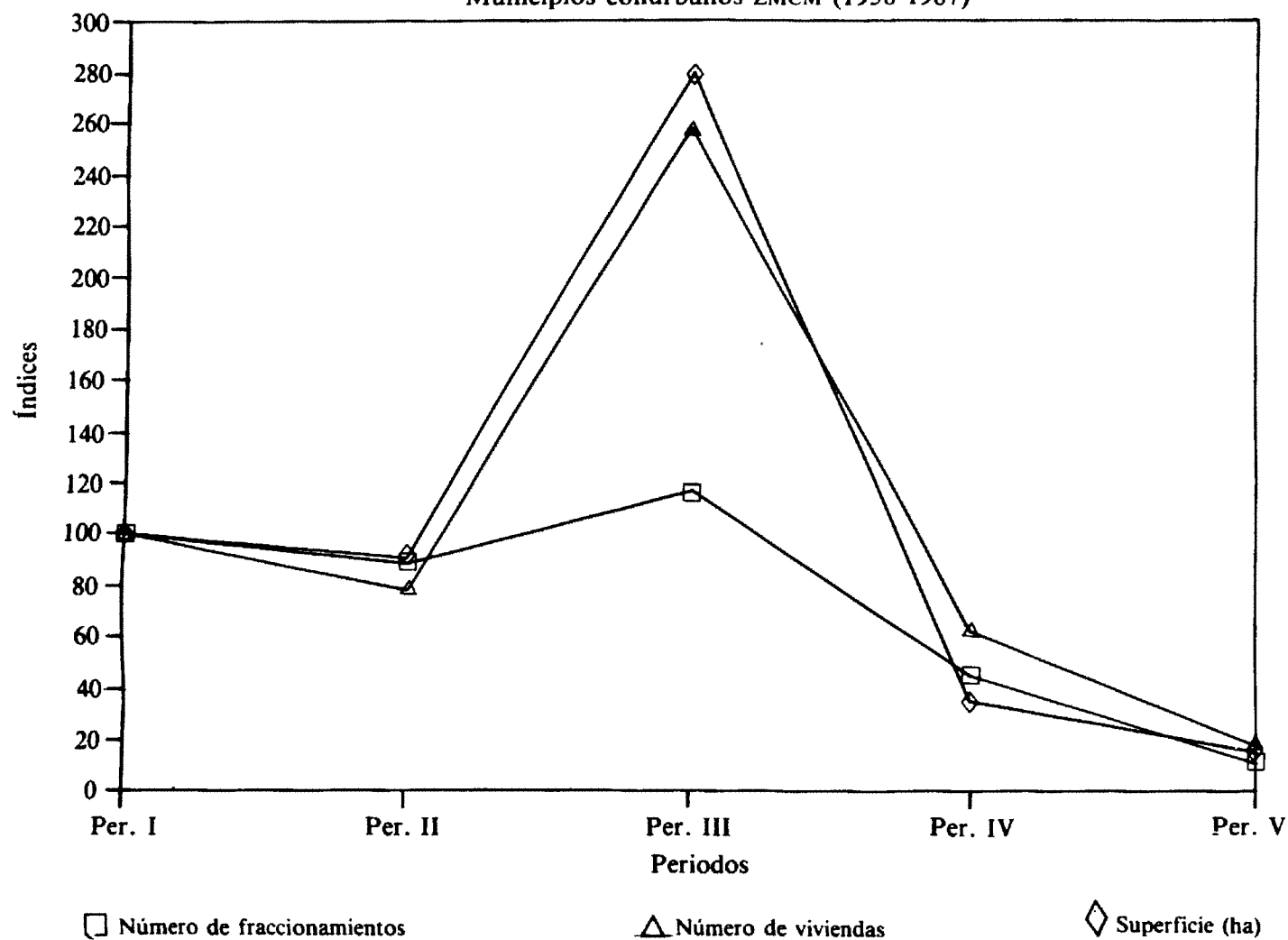
Al realizar el análisis por *tipo de fraccionamiento*, se puede observar que el 73.9% de los mismos fue de tipo popular y que concentró el 62.7% de la superficie total, mientras que los residenciales, con el 18.9% del número total, representaron el 14% de la superficie. Los residenciales campestres, mucho menos importantes en número (representaban el 5.1%), abarcaron sin embargo el 22.2% de la superficie, es decir, una proporción bastante mayor que la correspondiente a los fraccionamientos residenciales, debido a las características ya enunciadas de ese tipo de urbanización extensiva. Por último, los fraccionamientos de tipo social progresivo, que recién comenzaron a darse en el último periodo, apenas concentran el 2.1% del número total de aprobaciones, con el 1.2% de la superficie.

Los *fraccionamientos populares* se localizan particularmente en Ecatepec, Tlalnepantla, Cuautitlán-Izcalli y Naucalpan (que absorben el 66.8% de los fraccionamientos de ese tipo), pero las

Gráfica II
Fraccionamientos populares superficie y viviendas
Municipios conurbados ZMCM (1958-1987)



Gráfica III
Fraccionamientos residenciales superficie y viviendas
Municipios conurbanos ZMCM (1958-1987)



superficies mayores sólo coinciden con las tres primeras unidades, dado que Naucalpan es reemplazado por Nezahualcóyotl en el cuarto lugar, y las 4 unidades mencionadas absorben el 72% de la superficie dedicada a este tipo de operación; de entre ellas, el peso de Ecatepec es dos veces mayor que el de las demás unidades.

Los *fraccionamientos residenciales* se aprobaron preferentemente en Naucalpan (más de la mitad), Huixquilucan y Atizapán; entre los tres concentran el 85% del total correspondiente a este tipo de operación, con una superficie mayor en los mismos municipios, a los que se agrega Cuautitlán-Izcalli (con sólo dos fraccionamientos, pero de grandes dimensiones); los 4 municipios representan el 85.7% del área total.

Los 20 *fraccionamientos campestres* se concentraron en un 60% en Atizapán, donde también se localizó el 56.8% de la superficie total de este tipo de operación. Por último, los 8 fraccionamientos *social-progresivos* se distribuyen en 6 unidades distintas, entre las que destaca Ecatepec con 3 aprobaciones (cuadro 10 y gráficas IV y V). Al observar la gráfica VI también llama la atención que, por la superficie aprobada, llevan la delantera, después de Ecatepec, Atizapán y Cuautitlán-Izcalli; el primero con un dominio de los fraccionamientos residenciales campestres y el segundo con un peso no despreciable de fraccionamientos residenciales, cuya superficie también es importante en Naucalpan. Es decir que, de entre los 8 municipios más importantes, dos de ellos (Atizapán y Naucalpan) no exhiben un predominio de la superficie de fraccionamientos populares y un tercero (Cuautitlán-Izcalli) presenta también un área no despreciable de fraccionamientos residenciales. Estas tres unidades, entonces, se han urbanizado en una medida importante para estratos sociales de mayores ingresos.

2.3. Expansión urbana y fraccionamientos

Trataremos ahora de comparar las superficies fraccionadas con las correspondientes a la expansión de la mancha urbana en el Estado de México. En el cuadro que presentamos a continuación, podemos comparar ambas cifras para los municipios conurbados y comprobar que esas relaciones varían mucho de una unidad a otra. Así, por ejemplo, en algunos municipios como

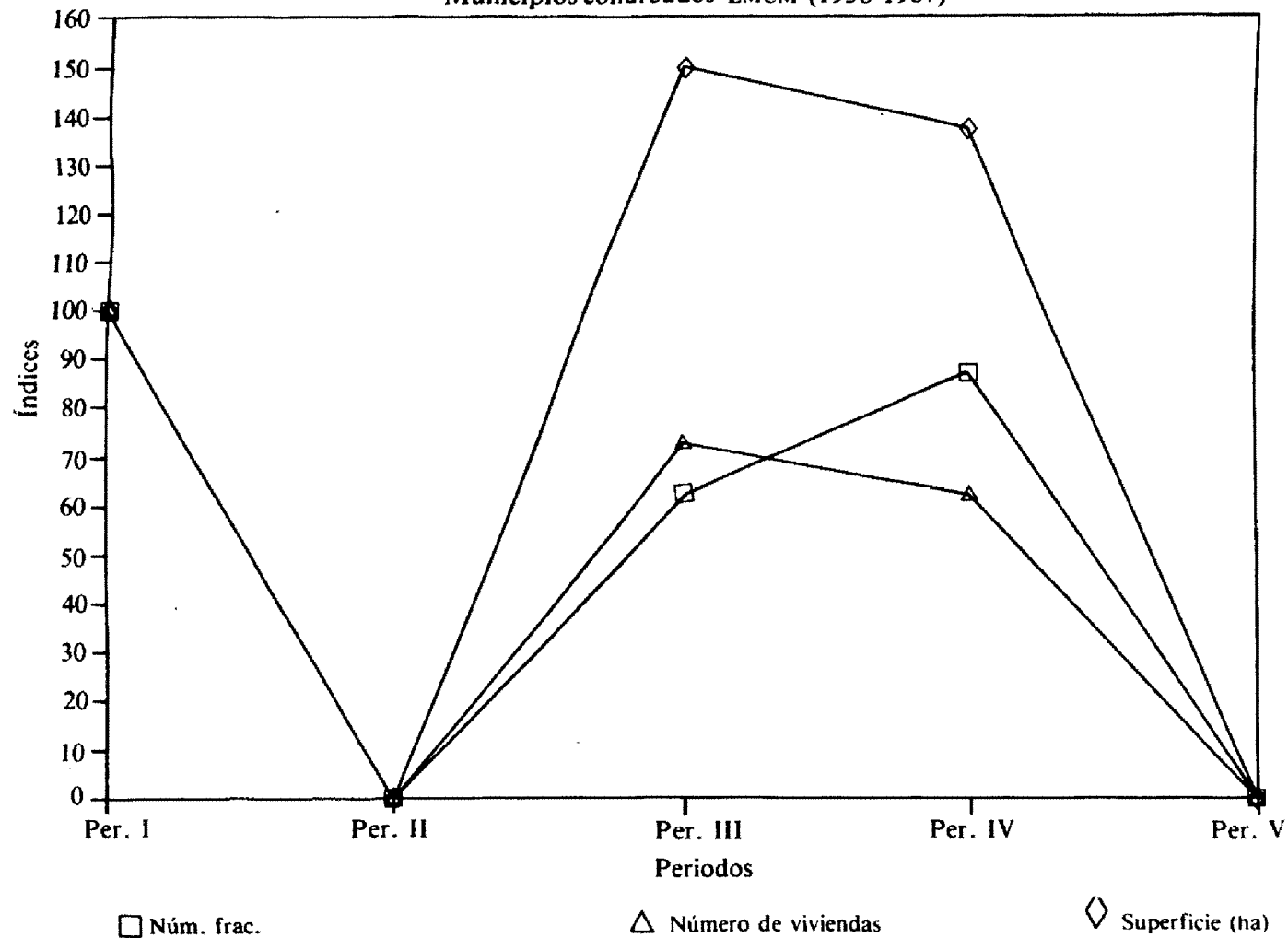
EXPANSIÓN URBANA Y DESARROLLO DE LOS FRACCIONAMIENTOS EN DIFERENTES MUNICIPIOS CONURBADOS (1987)

<i>Mun. con. Z.M.C.M.</i>	<i>Sup. mancha (uso hab. 1987) ha</i>	<i>Sup. fracc. aprob. a 1987 ha</i>	<i>Rel. 2/1 (%)</i>
Atizapán	4 500	2 854	63.4
Coacalco	1 000	763	76.3
Cuau-Izcalli	3 100	2 020	65.1
Cuau-R.Rubio	423	93	21.9
Chicoloapan	740	43	5.8
Chimalhuacán	2 400	67	2.8
Ecatepec	8 000	3 034	37.8
Huixquilucan	1 360	551	40.5
Ixtapaluca	1 900	473	24.8
La Paz	1 800	62	3.4
Naucalpan	5 200	1 281	24.6
Nezahualcóyotl	5 200	1 270	24.4
N. Romero	3 900	136	3.5
Tlalnepantla	4 800	1 737	36.2
Tultitlán	2 000	557	27.8
Total	46 263	149 941	32.3

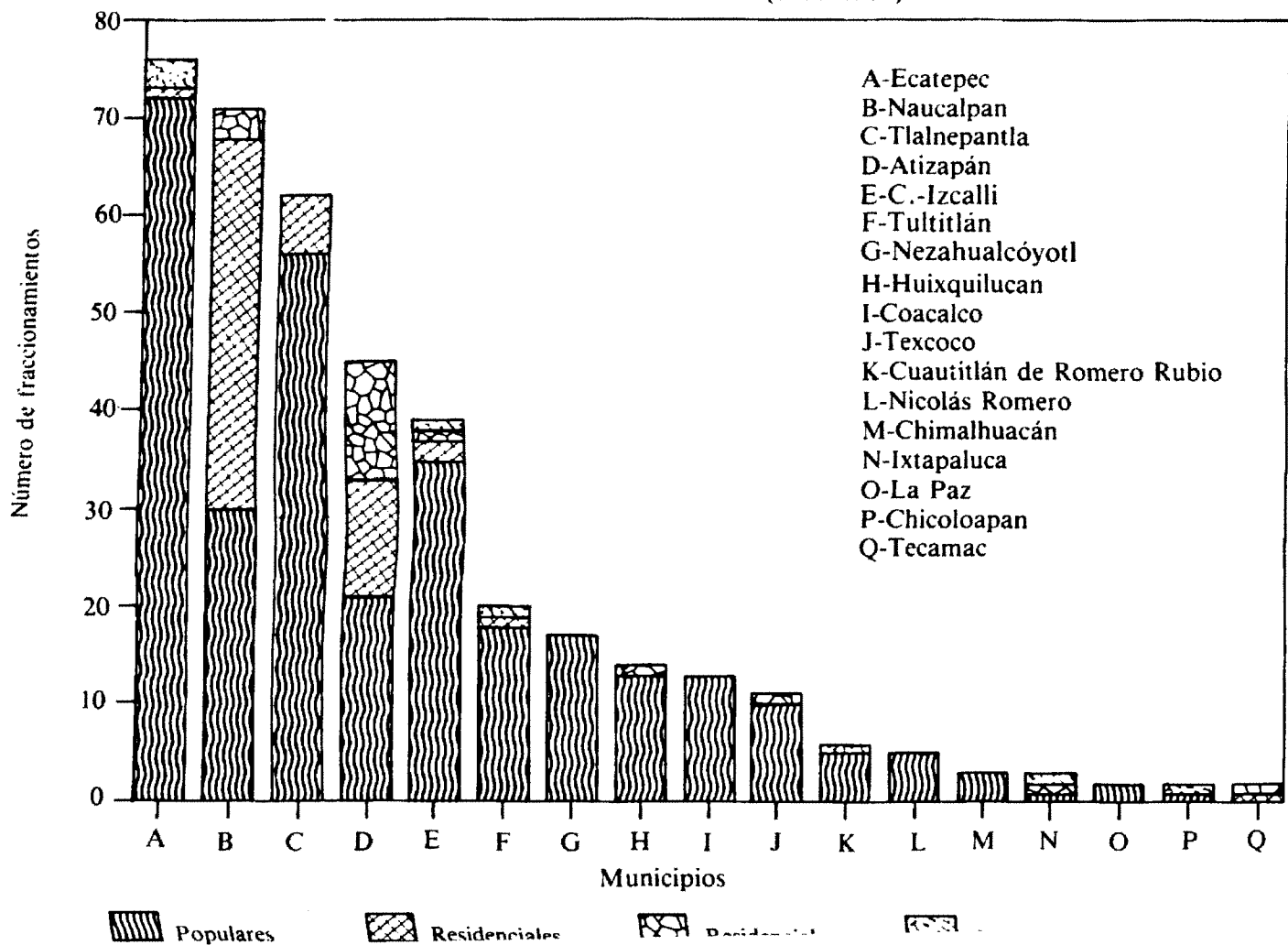
FUENTES: los datos relativos a la mancha urbana habitacional para 1987 fueron actualizados tomando como base la información provista en *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, 1985, aunque resultan sólo aproximados. Los datos sobre superficie de fraccionamientos aprobados fueron tomados del cuadro 9.

Coacalco, Cuautitlán-Izcalli y Atizapán, un alto porcentaje de su mancha urbana dedicada a uso habitacional (más del 65%) corresponde a fraccionamientos, lo cual significa que la expansión urbana a través de asentamientos irregulares ha sido relativamente baja. Existe otro grupo de municipios, formado por Ecatepec, Huixquilucan y Tlalnepantla, en el que esa proporción oscila entre 35 y 40% y un tercer grupo en el que la superficie fraccionada representa alrededor de la cuarta parte del total e incluye a Tultitlán, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Cuautitlán de Romero Rubio. En un último conjunto, formado por Chicoloapan, Chimalhuacán, La Paz y Nicolás Romero, la expansión a través de fraccionamientos ha sido mínima (los porcentajes oscilan

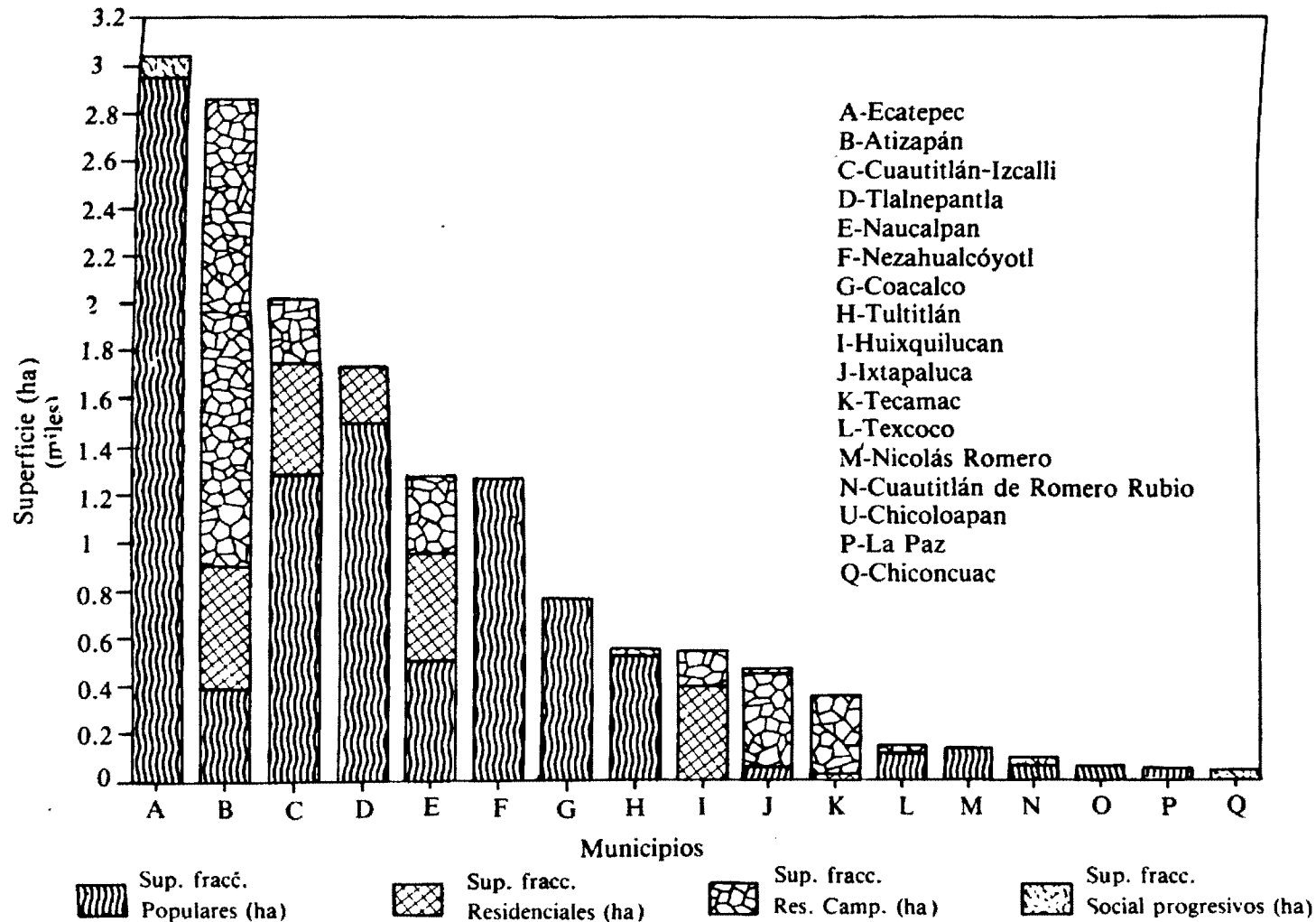
Gráfica IV
Fraccionamientos residenciales, campestre-superficie y viviendas
Municipios conurbados ZMCM (1958-1987)



Gráfica V
Fraccionamientos autorizados en municipios
Conurbados de la ZMCM (1958-1987)



Gráfica VI
Superficie de los fraccionamientos autorizados en
los municipios conurbados, ZMCM (1958-1987)



entre 3 y 6%). Aunque los datos relativos a la mancha urbana habitacional son poco precisos, creemos que las cifras presentadas nos dan un orden de magnitud, para cada caso, que indica aproximadamente la importancia que han tenido los fraccionamientos en la expansión de diferentes partes del territorio metropolitano y, por lo tanto, dónde sería posible encontrar más asentamientos irregulares.

¿En qué medida esos fraccionamientos se han realizado sobre terrenos que *no son de propiedad privada*? Como vimos al considerar el crecimiento de la ciudad sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra, algunos de ellos han surgido a partir de las permutas, otros a través de expropiaciones y un tercer grupo por medio de procedimientos que no están regidos por la ley. Lamentablemente, nuestras mediciones no nos permitieron conocer con precisión qué proporciones han correspondido a terrenos ejidales o comunales; sin embargo, es de suponer que son altas, ya que, como mostramos en el capítulo anterior, casi un 65% de esos terrenos fue ocupado por vivienda media y residencial, así como por conjuntos habitacionales del Estado (que en gran parte se han desarrollado en los fraccionamientos).

En los próximos capítulos retomaremos el análisis de los fraccionamientos aprobados para relacionarlo con la producción de la vivienda y con los agentes sociales, tanto públicos como privados, que han intervenido en el desarrollo de los mismos; en este capítulo nos interesa fundamentalmente hacer referencia al peso de este tipo de urbanización en la expansión de la metrópoli como una de las formas importantes de oferta de suelo para sectores medios de la población. Por otra parte, al analizar la promoción inmobiliaria podremos ver, con cierto grado de detalle, la lógica de las operaciones habitacionales que se realizan en esos fraccionamientos.

3. LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Además de los fraccionamientos, existen otras formas de oferta o de acceso al suelo para aquellos sectores sociales que no acceden al mismo a través de mecanismos legales. Esas formas, que se dan mayormente en la periferia de las ciudades mexicanas, y de la Z.M.C.M., en particular, se pueden clasificar, de manera

general, en dos grandes grupos: las “invasiones” u ocupación directa del suelo (que configura lo que se ha denominado “colonias de paracaidistas”) y la ocupación a través de un propietario reconocido (que origina los fraccionamientos clandestinos o irregulares) (Azuela, 1987). Estas modalidades diferentes pueden presentarse también en un mismo asentamiento, el cual puede comenzar con una forma de ocupación del suelo para continuar luego con otra; existen asimismo, diversos tipos de invasiones y de ocupaciones a través de un propietario.

En la ciudad de México, las *invasiones de tierras* tuvieron un auge importante, sobre todo en los años cuarenta, pero luego disminuyeron considerablemente (Connolly, 1982); sin embargo, de alguna manera siempre se han mantenido, y las respuestas del Estado han sido diferentes según el momento político y el lugar de la ciudad donde se hayan llevado a cabo.⁴ Los asentamientos surgidos en tierras ejidales y comunales y en general los *fraccionamientos clandestinos* fueron cuantitativamente mucho más importantes que las llamadas *colonias de paracaidistas*.

En el caso de los fraccionamientos clandestinos, el que fracciona la tierra y vende los lotes actúa a título de propietario, aunque no tenga la propiedad jurídica de la misma, situación por la cual estos fraccionamientos resultan irregulares o ilegales. Una proporción importante de las colonias populares de la Z.M.C.M., surge a través de fraccionamientos de terrenos privados o de origen estatal que no cuentan con autorización gubernamental ni servicios públicos; el Estado ha permitido la acción de los propietarios que venden lotes en ese tipo de fraccionamientos, a pesar de que la legislación, como vimos, exige el cumplimiento de una serie de requisitos para la urbanización; sin embargo, en los últimos años las autoridades se han vuelto más estrictas para impedir los fraccionamientos irregulares en terrenos de propiedad privada o estatal. Cuando la propiedad de la tierra es ejidal o comunal, también se pueden producir fraccionamientos clandestinos. En este caso los miembros del núcleo agrario y, más comúnmente las autoridades del mismo, que constituyen el co-

⁴ Por ejemplo, en zonas de protección ecológica o en aquellas donde se asientan también estratos pudientes de la población, la intolerancia de las autoridades ha sido mayor, como lo muestra el caso de las colonias del Ajusco que analizaremos más adelante.

misariado ejidal, son los que actúan como propietarios de la tierra y reciben el pago; sin embargo, se encuentran en una situación diferente a la de los fraccionadores privados, ya que infringen otro tipo de leyes. Los habitantes de las colonias populares asentadas sobre este tipo de tierras parecen disfrutar frecuentemente de mayor seguridad, ya que en general las autoridades han sido relativamente tolerantes tanto con los compradores como con los vendedores (Azuela, 1988); sin embargo, ello no implica la ausencia, en todos los casos, de situaciones de violencia y represión.

Veremos a continuación dos ejemplos de fraccionamientos clandestinos, uno en tierras de propiedad de origen estatal y otro en terrenos predominantemente ejidales. El análisis más o menos detallado de la historia de la tenencia de la tierra y de las formas de ocupación de la misma por sectores populares urbanos, en dos momentos diferentes del rápido proceso de expansión de la metrópoli, nos permitirá entender mejor cuáles han sido los agentes actuantes en cada caso, así como los procedimientos utilizados por el Estado con relación a los pobladores. Si bien hemos definido esos asentamientos como *fraccionamientos clandestinos*, es necesario aclarar que, en algunos momentos, también han tenido lugar en ellos invasiones organizadas y espontáneas (aunque no han constituido procesos masivos).

3.1. Ejemplo de fraccionamiento clandestino sobre terrenos de origen estatal. El caso de Ciudad Nezahualcóyotl

Ciudad Nezahualcóyotl podría ser considerada por su población, como el cuarto centro urbano del país, pero en realidad no es sino un inmenso conjunto de colonias populares, parte de la Z.M.C.M., ubicado en el Estado de México, al oriente del Distrito Federal y a media hora del zócalo de la capital (véase el mapa 2). Luego mostraremos, al realizar el análisis estructural de la metrópoli, cómo se ubica este municipio, en cuanto a población y condiciones socio-espaciales, en el desarrollo general de la misma.

Este estudio de caso se ha basado fundamentalmente en análisis documentales, así como en entrevistas a los fraccionadores, a funcionarios públicos que han intervenido en la zona y a algunos representantes de los colonos. Comenzaremos por exponer

la historia de la tenencia de la tierra en esta zona, para explicar cómo pudo transformarse en lo que es actualmente, haciendo énfasis en los mecanismos que fueron utilizados para la *apropiación y oferta del suelo*, en particular por ciertos fraccionadores, y cómo tuvieron acceso al mismo algunos colonos pobres provenientes de otras partes de la ciudad o de otras regiones del país.

Consideramos necesario remontarnos a los orígenes del primer poblamiento para poder entender por qué la zona se transformó en una colonia en la que se asentaron los sectores pobres urbanos en el momento en que se aceleró la expansión de la metrópoli y para explicar, por otra parte, la génesis de los conflictos que se suscitaron en épocas recientes.

Para llevar a cabo ese análisis dividiremos la historia de la tenencia de la tierra en dos periodos. El primero se extiende desde los orígenes hasta la década de los cuarenta y, si bien existen algunas lagunas relativamente importantes en el relato de esa historia, es posible, sin embargo, presentar una versión única de la misma. El segundo periodo, que se extiende desde los años cuarenta hasta la actualidad, resulta mucho más complejo y será estudiado teniendo en cuenta las versiones contradictorias de los diferentes agentes implicados en los procesos de apropiación de la tierra. Esos agentes son los pobladores (correspondientes a los estratos populares), los fraccionadores y los organismos oficiales que de alguna manera intervinieron en el área en cuestión.⁵

⁵ Las versiones que presentamos como representativas del *sector popular* se apoyaron en las entrevistas realizadas: 1) al secretario general de la UGOCM (Unión General de Obreros y Campesinos de México, que no pertenece al partido oficial), que apoyó a los comuneros de Chimalhuacán en sus intentos de conseguir la restitución de sus tierras y 2) a representantes de grupos de colonos. Dos publicaciones citadas en el texto (De la Rosa, 1974, y Servicios Educativos Escolares, 1974) también fueron tomadas como expresión de las posiciones de los colonos. La versión de *los fraccionadores* se obtuvo a partir de entrevistas realizadas a un grupo representativo; éste fue pequeño, ya que existió mucha resistencia por parte de esos agentes para ser entrevistados, pero se logró bastante información, sobre todo gracias a la colaboración de uno de los principales fraccionadores. La versión del *sector oficial* se elaboró tomando como base entrevistas realizadas a funcionarios locales, particularmente al subdirector del fideicomiso, y los contenidos de algunos documentos y publicaciones (Memoria de Labores de Nacional Financiera y Huitrón, 1975).

3.1.1. Primera etapa, hasta 1940

La mayor parte del área que actualmente constituye Ciudad Nezahualcóyotl era parte del lago de Texcoco, que desde el siglo XVI comenzó a desecarse, dejando tierras libres, mayormente estériles e improductivas, saturadas de salitre y otras materias. El primer poblamiento de la región fue el pueblo de Chimalhuacán, cuyas tierras para explotación comunal fueron dotadas en 1570; la dotación fue incrementada en 1709 y reconocida formalmente en 1881, pero, en general, las tierras no se utilizaron para la agricultura, ya que no eran aptas para el cultivo. A mediados del siglo XIX, se dieron varias invasiones del pueblo de Chimalhuacán por parte de algunas haciendas; además, se vio amenazado con perder sus tierras a consecuencia del artículo 27 de la Constitución de 1857, que prohibía a las corporaciones civiles (el pueblo en este caso) poseer tierras. Como consecuencia de esto, el presidente Juárez, para proteger a los comuneros, ordenó el respeto a la posesión de la tierra de los vecinos de Chimalhuacán y, por medio de la Ley General del 25 de junio de 1856, entregó un terreno en “común repartimiento” a cada familia del pueblo. Este “repartimiento” de tierras comunales fue una manera de impedir que los comuneros las perdieran en el proceso de privatización que acompañó al desarrollo liberal de la época.

Sin embargo, en este caso encontramos una primera divergencia en la interpretación de las leyes referente al término “común repartimiento”, que en épocas recientes adquiere diferentes sentidos para los fraccionadores y para el sector popular. Según los primeros, un título de ese tipo convierte a la tierra comunal en propiedad privada, con todos los derechos que ello implica, incluyendo la venta. El sector popular, por el contrario, sostiene que ese título representa la división de la tierra entre los comuneros, otorgándoles a cada uno de ellos un terreno para su uso personal, pero no el derecho de venta. Las implicaciones de estas diferencias en la definición de las tierras de “común repartimiento” son muy importantes para la comprensión de la situación actual, ya que si esas tierras no se podían vender, una parte de los fraccionamientos resultaba ilegal.

En 1902, el presidente Porfirio Díaz mandó construir el bordo de Xochiaca, con el fin de acelerar el proceso de desecación del

lago. En una sección de las tierras que se dejaron libres se formó el pueblo de San Juan Pantitlán y sus habitantes convirtieron parte de esas tierras en cultivables para vivir de la agricultura, la pesca y la caza de insectos, cuyos productos vendían en el mercado que crearon. Con el crecimiento del poblado vino el reconocimiento legal y el Ayuntamiento de Chimalhuacán nombró un delegado para controlar la zona.

A partir de 1912, aproximadamente, el Gobierno Federal comenzó a considerar la cuestión de la propiedad de las tierras producto de la desecación del lago de Texcoco; fue así como en ese año la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria declaró que esas tierras eran de jurisdicción federal.

En 1917, el presidente Carranza ordenó el deslinde y la mensura de las tierras de la región para definir la propiedad nacional; más aún, en 1922 fueron declaradas de propiedad nacional las aguas de los cauces, los canales, las barrancas, los arroyos, ríos y lagunas del Valle de México, con lo cual quedó más claramente establecido el carácter público de esas tierras. Sin embargo, en 1919 fue publicado un acuerdo que declaraba que los terrenos de propiedad nacional del Vaso de Texcoco no estaban destinados a ningún uso particular (colonización, bosques, etc.), y que, por lo tanto, se autorizaba su venta a \$60 la hectárea. Asimismo, durante esos años el gobierno federal otorgó títulos de propiedad en la zona, particularmente a políticos influyentes y militares. Además de lo que significó la privatización de tierras públicas desde el punto de vista social, las ventas y donaciones que manipuló el gobierno fueron otras de las causas de los problemas de tenencia que surgieron posteriormente sobre las tierras de común repartimiento, correspondientes a las familias del pueblo de Chimalhuacán. Por muchos años, éstas intentaron la restitución de sus tierras sin ningún éxito.

En 1935, el general Cárdenas declaró nulas, a través de un acuerdo, todas las titulaciones realizadas sobre terrenos nacionales provenientes de la desecación del lago. Pero ese acuerdo tampoco logró su cometido, ya que muchos de los supuestos propietarios que habían comprado o recibido sus tierras del Estado se ampararon; algunos ganaron los amparos y otros no, pero desafortunadamente la información disponible era muy escasa como para sacar conclusiones precisas acerca de los resultados de ese proceso.

3.1.1. Primera etapa, hasta 1940

La mayor parte del área que actualmente constituye Ciudad Nezahualcóyotl era parte del lago de Texcoco, que desde el siglo XVI comenzó a desecarse, dejando tierras libres, mayormente estériles e improductivas, saturadas de salitre y otras materias. El primer poblamiento de la región fue el pueblo de Chimalhuacán, cuyas tierras para explotación comunal fueron dotadas en 1570; la dotación fue incrementada en 1709 y reconocida formalmente en 1881, pero, en general, las tierras no se utilizaron para la agricultura, ya que no eran aptas para el cultivo. A mediados del siglo XIX, se dieron varias invasiones del pueblo de Chimalhuacán por parte de algunas haciendas; además, se vio amenazado con perder sus tierras a consecuencia del artículo 27 de la Constitución de 1857, que prohibía a las corporaciones civiles (el pueblo en este caso) poseer tierras. Como consecuencia de esto, el presidente Juárez, para proteger a los comuneros, ordenó el respeto a la posesión de la tierra de los vecinos de Chimalhuacán y, por medio de la Ley General del 25 de junio de 1856, entregó un terreno en “común repartimiento” a cada familia del pueblo. Este “repartimiento” de tierras comunales fue una manera de impedir que los comuneros las perdieran en el proceso de privatización que acompañó al desarrollo liberal de la época.

Sin embargo, en este caso encontramos una primera divergencia en la interpretación de las leyes referente al término “común repartimiento”, que en épocas recientes adquiere diferentes sentidos para los fraccionadores y para el sector popular. Según los primeros, un título de ese tipo convierte a la tierra comunal en propiedad privada, con todos los derechos que ello implica, incluyendo la venta. El sector popular, por el contrario, sostiene que ese título representa la división de la tierra entre los comuneros, otorgándoles a cada uno de ellos un terreno para su uso personal, pero no el derecho de venta. Las implicaciones de estas diferencias en la definición de las tierras de “común repartimiento” son muy importantes para la comprensión de la situación actual, ya que si esas tierras no se podían vender, una parte de los fraccionamientos resultaba ilegal.

En 1902, el presidente Porfirio Díaz mandó construir el bordo de Xochiaca, con el fin de acelerar el proceso de desecación del

lago. En una sección de las tierras que se dejaron libres se formó el pueblo de San Juan Pantitlán y sus habitantes convirtieron parte de esas tierras en cultivables para vivir de la agricultura, la pesca y la caza de insectos, cuyos productos vendían en el mercado que crearon. Con el crecimiento del poblado vino el reconocimiento legal y el Ayuntamiento de Chimalhuacán nombró un delegado para controlar la zona.

A partir de 1912, aproximadamente, el Gobierno Federal comenzó a considerar la cuestión de la propiedad de las tierras producto de la desecación del lago de Texcoco; fue así como en ese año la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria declaró que esas tierras eran de jurisdicción federal.

En 1917, el presidente Carranza ordenó el deslinde y la mensura de las tierras de la región para definir la propiedad nacional; más aún, en 1922 fueron declaradas de propiedad nacional las aguas de los cauces, los canales, las barrancas, los arroyos, ríos y lagunas del Valle de México, con lo cual quedó más claramente establecido el carácter público de esas tierras. Sin embargo, en 1919 fue publicado un acuerdo que declaraba que los terrenos de propiedad nacional del Vaso de Texcoco no estaban destinados a ningún uso particular (colonización, bosques, etc.), y que, por lo tanto, se autorizaba su venta a \$60 la hectárea. Asimismo, durante esos años el gobierno federal otorgó títulos de propiedad en la zona, particularmente a políticos influyentes y militares. Además de lo que significó la privatización de tierras públicas desde el punto de vista social, las ventas y donaciones que manipuló el gobierno fueron otras de las causas de los problemas de tenencia que surgieron posteriormente sobre las tierras de común repartimiento, correspondientes a las familias del pueblo de Chimalhuacán. Por muchos años, éstas intentaron la restitución de sus tierras sin ningún éxito.

En 1935, el general Cárdenas declaró nulas, a través de un acuerdo, todas las titulaciones realizadas sobre terrenos nacionales provenientes de la desecación del lago. Pero ese acuerdo tampoco logró su cometido, ya que muchos de los supuestos propietarios que habían comprado o recibido sus tierras del Estado se ampararon; algunos ganaron los amparos y otros no, pero desafortunadamente la información disponible era muy escasa como para sacar conclusiones precisas acerca de los resultados de ese proceso.

Así, hacia fines de los años treinta, había una total confusión con respecto a la tenencia de la tierra en la zona del Vaso de Texcoco, ya que se superponían, total o parcialmente, terrenos de común repartimiento, apoyados por títulos desde 1856, terrenos de propiedad privada con títulos del gobierno federal, amparos ganados en las cortes nacionales y terrenos nacionales que eran resultado de la aplicación de la legislación referida a las tierras y aguas de la zona. Surgía además otra complicación: el lago de Texcoco se había desecado sólo en parte, pero paulatinamente ese proceso de desecación continuaba, causando problemas en la definición de las líneas de demarcación de los terrenos. Por ejemplo, un lote que según su título colindaba con el lago, se iba agrandando, pero quedaba la duda de si el terreno obtenido por la nueva desecación se convertiría en propiedad del dueño del lote o si pertenecía a la Nación.

3.1.2. Segunda etapa, de 1940 a 1975

La historia de Ciudad Nezahualcóyotl en esta etapa coincide con la formación de las colonias populares, con la entrada en escena de los fraccionadores y la venta masiva de lotes a la inmensa cantidad de familias que afluían a la zona, y con la consecuente agudización de los conflictos, la intervención activa del Estado y la “consolidación” del asentamiento.

Los problemas de esta etapa tuvieron su origen, en cierta medida, en las confusiones, superposiciones e indefiniciones de la tenencia de la tierra señaladas para la etapa anterior, ya que permitieron la apropiación fraudulenta de terrenos, los manejos ilegales y el desarrollo de un proceso, aparentemente confuso y contradictorio, cuya lógica tratamos de aclarar. Veremos, entonces, cómo un territorio que no era sino una llanura desolada y caliente durante la época de seca y un inmenso pantano en tiempo de lluvias se transformó rápidamente en un área de gran demanda para el uso urbano y en el origen de fuertes disputas.

De acuerdo con la versión que hemos considerado representativa de los *sectores populares* (entre éstos se incluye a los viejos habitantes, los comuneros de Chimalhuacán, y a los colonos de origen más reciente) *la zona comenzó a poblarse* a través de invasiones organizadas por los mismos fraccionadores, por cuanto entre 1945 y 1951 se prohibió la venta de tierra en el Estado

de México y los fraccionadores debieron recurrir a esos medios para luego poder realizar su negocio. Con gran celeridad hicieron acuerdos con los nuevos habitantes, vendiéndoles a “bajos precios” la tierra que supuestamente había sido invadida. Para protegerse, los fraccionadores solicitaron amparos, que ganaron. Así, las primeras colonias (México, Sol y Estado de México) comenzaron a expandirse y la tierra se vendió al precio de tres a cinco pesos el metro cuadrado, pero sin servicios de ningún tipo. Durante los años cincuenta el nuevo gobernador del Estado de México apoyó a los fraccionadores, autorizando la lotificación y venta de los terrenos. Pero “la década de los sesenta fue realmente la de bonanza de los fraccionadores. Habiendo adquirido grandes extensiones de terreno, trazaron la ciudad con cordel como tablero de ajedrez; además de los espacios para servicios públicos todo era monótono: 150 mil lotes de ciento cincuenta metros cuadrados, en promedio” (De la Rosa, 1974). Durante esos años, los comuneros de Chimalhuacán hicieron varios intentos para demostrar que las tierras que se estaban vendiendo eran tanto tierras nacionales como de común repartimiento, pero nuevamente su reclamaciones no tuvieron ningún efecto.

Como es lógico, los *fraccionadores*⁶ presentaron una historia bastante diferente con relación a la ocupación de la zona. En las entrevistas que se tuvieron con algunos de ellos, expresaron que, en general, el gobierno federal había dotado de tierras a familias campesinas y que éstas habían vendido lotes a particulares, que luego llegaron a manos de los fraccionadores a través de procedimientos legales.

⁶ A partir del análisis que se realizó tomando como base la información incluida en el decreto de creación del fideicomiso, publicado en el *Diario Oficial* de mayo de 1973, y de las entrevistas que se llevaron a cabo, se pudo concluir que existían dos tipos de fraccionadores: aquellos que se dedicaban como actividad principal al negocio de bienes raíces y los que tenían la tierra por herencia, u otros motivos, y desarrollaban otras actividades como ocupación principal. Los del primer grupo, que eran los más importantes, tomaban a veces el control de la tierra de otros propietarios, ya sea a través de la administración o de la compra; controlaban, generalmente, más de una colonia (a veces hasta quince) y lo hacían mediante la creación de varias empresas o sociedades anónimas. Nezahualcóyotl no era la única zona donde tenían tierras ya que según manifestaron esos fraccionadores en las entrevistas, también poseían propiedades en el Distrito Federal y en otras ciudades del país.

Raúl Romero Erazo, el fraccionador más importante del grupo entrevistado, afirmó, contradiciendo la versión de los que consideramos representantes del sector popular, que los terrenos habían sido invadidos por los contingentes desplazados del campo y, más tarde, del centro de la ciudad y que, a raíz de esas invasiones, uno de los propietarios de la zona que había comprado tierras de común repartimiento le pidió su colaboración; entonces él llegó a un acuerdo con los paracaidistas, convenciéndolos de que hicieran un contrato de compraventa, a \$2.50 el metro cuadrado, a través del cual los colonos se comprometían a pagar las obras de urbanización cuando éstas fuesen requeridas por las autoridades. Según la misma versión, las ventas comenzaron aproximadamente en 1954 (con la excepción de una zona invadida, vendida en 1947) y los precios variaron de acuerdo con la colonia en cuestión y con el momento de la venta. Así, por ejemplo, en la colonia Azul, donde la tierra era más barata, el precio de venta del lote fue de \$365 en 1954, con una forma de pago que incluía un enganche de \$5 y cuotas de \$3 por mes durante 10 años; en cambio, en 1959 los lotes se vendieron a \$975 (también sin servicios), con el pago de un enganche de \$15 y cuotas de \$8 por mes durante 10 años. Es decir, en cinco años el precio casi se triplicó en épocas de muy baja inflación; pero las cuotas mensuales representaban apenas un 3% del salario mínimo de la época, y por lo tanto eran accesibles para las familias de escasos recursos, que debían pagar alquileres mucho más altos por un solo cuarto en el Distrito Federal.

Según las *fuentes oficiales*, el periodo que se extendió de 1940 a 1955 fue confuso y desordenado. Ello se debió, fundamentalmente: “a la ambición y al enriquecimiento ilegítimo de los especuladores que ofrecían en forma engañosa a las clases proletarias provenientes del campo y de la ciudad de México vivienda barata y terrenos en venta (...) Esa gente, a través de su negocio sucio conseguía autorización para fraccionar y compradores para habitar sus lotes, con la promesa de cumplir con los requisitos de otorgar los servicios públicos más indispensables (...) pero las promesas nunca se cumplieron (...) Las compañías fraccionadoras, para la mejor especulación con las tierras se constituyen en sociedades anónimas (...) que tienen la particularidad de (...) hacer intervenir a interpósitas personas para que se ignore el nombre de los verdaderos inversionistas” (Huitrón, 1975).

Con relación a los *servicios urbanos*, la versión representativa de *los pobladores* afirmaba que, en 1958, al aprobarse la Ley de Fraccionamientos del Estado de México, se comenzó a establecer la obligación de que los fraccionadores instalaran los servicios de agua, drenaje y electricidad y que, además conformaran las calles y guarniciones, si bien todavía en 1970 la urbanización estaba pendiente para muchos pobladores. La nueva ley no pudo obligar a que se dotara de servicios a los fraccionamientos ya establecidos, pero además muchos fraccionadores recibieron permiso para lotificar sin los requisitos legales, aun después de sancionada esa ley.

En 1964, sólo nueve colonias, que incluían el 47% de la población, tenían luz eléctrica (el 31% era clandestina); en 1968, el 54% de las colonias no contaba con drenaje y, en 1971, todavía el 44% de los habitantes carecía de agua. Ese engaño a los colonos no pudo haberse realizado con la sola participación de los fraccionadores, que durante esos años obtuvieron unos tres mil millones de pesos por medio de sus negocios ilícitos (De la Rosa, 1974).

La *versión oficial* afirmaba igualmente que los fraccionadores violaron sistemáticamente la ley de fraccionamientos, gracias al “apoyo de funcionarios inmorales coludidos con los fraccionadores”, quienes propiciaron ese “estado anárquico y desordenado”. Frente a esas acusaciones, *los fraccionadores* admitieron que antes de 1958 no habían ofrecido todos los servicios, pero que después de sancionada la ley cumplieron con todos los requisitos exigidos y que en algunos casos hasta ofrecieron más de lo requerido (por ejemplo, el edificio para la sede del nuevo municipio).

En 1963, se creó el nuevo municipio de Nezahualcóyotl; hasta ese momento, el gran asentamiento que se estaba formando pertenecía al municipio de Chimalhuacán. También se presentaron versiones divergentes con respecto a los motivos por los cuales se había creado la nueva unidad político-administrativa. La versión representativa de *los pobladores* decía que se había realizado por presión de los fraccionadores, que querían seguir realizando sus negocios sin enfrentamientos con las autoridades locales y que de hecho, existieron muy buenas relaciones entre los fraccionadores y los primeros presidentes del nuevo municipio. Por el contrario, la participación de los colonos en la política

local era nula y la relación entre el pueblo y las autoridades no podía ser peor. Los *fraccionadores*, por su parte, admitieron que ellos fueron los promotores de la segregación del municipio, pero presentaron razones totalmente diferentes, que no hacen sino confirmar, en el fondo, las presentadas por los pobladores. Según su relato, las autoridades de Chimalhuacán “querían evitar que la población progresara”, imponiéndole multas e infracciones injustas, por lo que convencieron al gobernador del Estado de México de que, “por el bien de la comunidad”, creara el municipio. La *versión oficial* atribuyó a los colonos esa iniciativa, la cual fue aceptada por el gobierno estatal.

A fines de los años sesenta, la situación se volvió cada vez más difícil para los colonos de Nezahualcóyotl y provocó el surgimiento de un movimiento popular espontáneo, llamado Movimiento Restaurador de Colonos. Éste hizo la denuncia de que los fraccionadores no eran los dueños legítimos de la tierra, sino los comuneros de Chimalhuacán o la Nación (al cuidado de la Secretaría de Patrimonio Nacional) y demandaron la expropiación de los terrenos y que los fraccionadores fueran encarcelados por el fraude que significaba vender terrenos que no eran de su propiedad. El movimiento cobró verdadera fuerza a través de la huelga de pagos que se generalizó en la población; pero luego se dividió, sus líderes fueron comprados por el gobierno y comenzó a perder fuerza. Como consecuencia de los conflictos planteados con relación a la tenencia de la tierra, el gobierno propuso como “solución” un fideicomiso, contrato celebrado en marzo de 1973 entre el Estado, Nacional Financiera, los fraccionadores y representantes de los pobladores. Pero no todos los fraccionadores entraron al fideicomiso y de 83 colonias sólo 43 fueron incluidas.

Hemos tratado de mostrar cuáles fueron los antecedentes de la tenencia de la tierra en Nezahualcóyotl y cómo incidieron en el proceso de poblamiento de la zona, que se inició a partir de los años cincuenta. Algunas *conclusiones* importantes que surgen de este estudio de caso, a partir de análisis documentales y del relato contradictorio y a veces complementario de los agentes que intervinieron en el proceso de formación y consolidación de la colonia, son las siguientes:

Los agentes capitalistas (particularmente los fraccionadores), con el argumento de dar una solución a las familias de escasos

recursos, han acumulado grandes ganancias, gracias al proceso de valorización del suelo, del que se apropiaron de manera fraudulenta y también vendieron, en general, sin servicios, al margen de la ley.

Los sectores populares, frente a la ausencia de opciones para asentarse en la ciudad, encontraron en la oferta de los fraccionadores una “solución” que les significaba una relativa seguridad, con costos inmediatos accesibles, aun cuando éstos resultaran muy altos si se considera una perspectiva temporal que cubre las diferentes etapas del poblamiento, además de las precarias condiciones del asentamiento, que duraron muchos años.

Los organismos oficiales y las diferentes instancias de los aparatos del Estado manipularon primero las leyes existentes, perjudicando directamente a los grupos más pobres, y posteriormente, cuando el escándalo se hizo público y amenazante debido a las movilizaciones de las organizaciones independientes de los pobladores, aparecieron como mediadores entre fraccionadores y colonos, ofreciendo ventajas limitadas a estos últimos, pero sin frenar mayormente la acumulación de ganancias de los agentes inmobiliarios.

El caso de Ciudad Nezahualcóyotl constituye un ejemplo de *fraccionamiento clandestino de enormes proporciones*, que luego fue legalizado parcialmente, y muestra, al mismo tiempo, cómo se produjo en la Z.M.C.M., el proceso de valorización de terrenos públicos, así como su integración al mercado capitalista. No es verdad que la historia del poblamiento sea tan confusa e imposible de conocer, como se ha querido mostrar, sino que se ha actuado o presionado para que no se aclare, ya que su aclaración dejaría al descubierto las irregularidades cometidas por los responsables del proceso. Con algunas diferencias, la historia de Nezahualcóyotl se ha repetido en ciertas partes del municipio de Ecatepec, donde también existen asentamientos desarrollados sobre tierras producto de la desecación del Vaso de Texcoco. Si bien esos asentamientos populares han permitido que vastos sectores de la población metropolitana que no tienen acceso a los fraccionamientos regulares hayan encontrado un lugar para asentarse en la periferia de la ciudad, ello ha ocurrido con grandes sacrificios de las familias afectadas y en el contexto de situaciones conflictivas e injustas para los grupos más necesitados de la sociedad urbana.

3.2. Ejemplo de fraccionamiento clandestino sobre tierras ejidales. Las colonias del Ajusco

Para ejemplificar a través de qué mecanismos se puede dar la oferta de terrenos ejidales y la formación de colonias populares en los mismos, haremos referencia al caso de las colonias ubicadas en la llamada Zona del Ajusco, al surponiente del Distrito Federal y que corresponde a la sierra del mismo nombre, porción de la cordillera neovolcánica que forma el límite sur de la cuenca de México, cerrando la antigua comunicación de éste con el valle de Morelos y el río Balsas (véase el mapa 2). Dichas colonias fueron objeto de un estudio que se basó en consultas al Archivo de la Secretaría de la Reforma Agraria y en entrevistas a líderes de algunas de esas colonias, a ejidatarios y al presidente del Comisariado Ejidal de uno de los ejidos involucrados, así como a funcionarios públicos vinculados al desarrollo de los asentamientos.

Desde la época prehispánica, en esta zona, así como en otras áreas del sur del D.F., existieron numerosos pueblos indígenas que fueron provistos de terrenos comunales durante la Colonia. Sin embargo, desde el siglo XVIII comenzaron a surgir las haciendas, cuya expansión se produjo sobre todo en el siglo pasado, a costa de las comunidades indígenas. Además, las industrias de tejidos, hilados y papel empezaron a desarrollarse a mediados del siglo XIX, empleando a pobladores de la zona. Éstos, al perder sus propias tierras, no tuvieron otra alternativa que emplearse como jornaleros en las haciendas, y algunas veces combinaron las tareas agrícolas con las fabriles en las industrias locales (Durand, 1983).

A raíz de la reforma agraria, durante los años veinte, se produjo la dotación de los ejidos de la zona a partir de la expropiación de las haciendas. Pero la dotación de ejidos no fue suficiente para satisfacer las necesidades agrícolas de los habitantes de los pueblos, básicamente debido a la calidad de las tierras entregadas. En general, éstas eran de agostadero (pedregosas, inútiles para la agricultura), una pequeña proporción de temporal y ninguna de riego. Por estas razones y como consecuencia, además, del aumento de la población, se solicitaron las ampliaciones de los ejidos, que fueron otorgadas principalmente en la administración cardenista, pero que tampoco fueron suficientes para satis-

facier las necesidades de los campesinos. A los propietarios de las haciendas y ranchos agrícolas afectados se les reconoció una indemnización, protegiéndose además sus mejores tierras (Lugo y Bejarano, 1981). Con el periodo cardenista terminó el proceso de reforma agraria en esta zona y comenzó también la lenta desintegración de los ejidos.

El análisis de los procesos de formación, utilización y transformación del ejido de San Nicolás Totolapan, sobre el cual se ha producido una parte importante de la urbanización de la zona a través de asentamientos irregulares, nos permitirá profundizar en el conocimiento de los conflictos que se generaron en diferentes momentos, así como en el de los agentes sociales participantes.

Desde mediados del siglo pasado, los habitantes del poblado de San Nicolás Totolapan comenzaron a ser despojados de sus tierras, principalmente por el dueño de la hacienda La Esclava, Don Fernando de Teresa, y además por los propietarios de las haciendas El Arenal y La Cañada y por la fábrica de hilados La Magdalena. Los pobladores demandaron varias veces la restitución de sus tierras, pero en 1922 la Comisión Nacional Agraria (CNA) resolvió que no procedía la restitución de 50 000 hectáreas solicitadas por el pueblo y en 1923 se propuso la dotación de sólo 1 401 hectáreas de tierra. En 1935 se solicitó la ampliación del ejido, ya que las tierras entregadas eran muy reducidas y en muy pequeña medida servían para la agricultura. Pero esa ampliación siguió siendo insuficiente para las necesidades de los pobladores y mínima comparada con las tierras solicitadas en restitución, que además habrían permitido a los campesinos disponer de extensiones más adecuadas para la agricultura.

En los años cincuenta y sesenta la ciudad de México creció notablemente hacia el sur. Obras importantes como la construcción de la Ciudad Universitaria y del anillo periférico, la realización de conjuntos habitacionales promovidos por el Estado (como la Unidad Independencia), indican que la acción pública jugó un papel importante en ese crecimiento, para el cual utilizó frecuentemente terrenos ejidales. También algunas promociones privadas siguieron a la obra pública, y entre ellas es necesario mencionar la apertura de los pedregales, como zona residencial de altos ingresos. Las expropiaciones ejidales para realizar estas obras fueron numerosas y se incluyen entre las que pre-

sentamos en el apartado correspondiente a esa forma de apropiación del suelo. La permuta, como ya dijimos, permitió que el elegante fraccionamiento residencial de El Pedregal se desarrollara sobre los ejidos de Tlalpan y San Jerónimo Aculco. La zona del Ajusco se urbanizó en los sesenta y sobre todo en los setenta, a través de nuevos asentamientos para sectores medios y populares.

El surgimiento y evolución de la *zona urbana ejidal de San Nicolás Totolapan* ejemplifica en parte el comienzo de esa urbanización. Los documentos que consultamos en el Archivo de la Reforma Agraria indican que en 1959 se demandaron nuevos solares urbanos para ubicar a los hijos de los ejidatarios que ya no tenían lugar en el pueblo. Se solicitaron 250 lotes en la parte sur del poblado, ya que sus características topográficas y la cercanía con aquél eran ideales para crear la nueva zona urbana. Pero a partir de la *creación de la zona urbana* se inició un proceso de especulación en el que intervinieron personas ajenas al ejido y hasta funcionarios del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC).

A raíz de todas las acciones ilegales desarrolladas y de la conflictiva situación existente en la colonia, se solicitó la regularización de la misma. En 1980, se expropió a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) una superficie de 28 hectáreas de la zona con el objetivo de lotificarla y darla en posesión legal a los ocupantes, para lo cual se indemnizó a los ejidatarios. Así, una urbanización que comenzó a partir de un acto legal se desarrolló luego dentro de tal juego de conflictos por la tierra, que terminó siendo objeto de un acto de regularización. Esto confirma lo señalado en algunas investigaciones sobre el tema en el sentido de que *las zonas urbanas ejidales*, creadas en general a través de una resolución presidencial y reservadas, en principio, como zonas habitacionales para los ejidatarios, han servido frecuentemente de base para la formación de colonias irregulares; esto se explica, como ya dijimos, a partir de la posibilidad que concede la legislación agraria para que los solares que excedan las necesidades de los ejidatarios puedan ser vendidos a otras personas, llamadas “los avendados” (Varley, 1985).

En cuanto a las colonias que se originaron directamente a partir de formas irregulares de acceso al suelo, se fueron cons-

tituyendo desde mediados de la década de los setenta, a la altura del kilómetro 7-8 de la carretera Picacho-Ajusco, en los terrenos que se encuentran ubicados más arriba de la vía del ferrocarril a Cuernavaca. Sumaban en 1985 unas 11 colonias con aproximadamente 25 000 habitantes, aunque en los últimos tiempos, según informes de los mismos residentes, parece que la población ha crecido bastante. Se han asentado mayoritariamente, como ya dijimos, sobre el ejido de San Nicolás Totolapan, en una pequeña medida sobre el de San Andrés Totoltepec y, también, sobre terrenos en litigio de la familia De Teresa. Nos referiremos principalmente a las colonias Bosques, 2 de Octubre y Belvedere, que hemos tenido oportunidad de conocer mejor, a través de entrevistas con pobladores o líderes locales.

Bosques fue la primera colonia que se formó en la zona; los pobladores compraron las tierras a los ejidatarios de San Nicolás Totolapan, con los que fue difícil ponerse de acuerdo en los precios. El asentamiento comenzó hacia 1975, pero al año siguiente hubo tres intentos de desalojo, según los colonos, por parte de ejidatarios y de policías disfrazados.

La colonia 2 de Octubre se ubica en gran medida sobre el mismo ejido, aunque una parte corresponde a la zona en litigio de la familia De Teresa. Según los entrevistados, las tierras fueron en general compradas, pero también hubo intentos de desalojo desde 1977, hasta que en 1979 los pobladores fueron efectivamente desalojados y quemadas sus casas; la población afectada se ubicó en terrenos próximos, al lado de las vías del ferrocarril, donde permanecieron casi dos años. Al cabo de ese tiempo, los colonos intentaron regresar a sus terrenos y de nueva cuenta fueron desalojados violentamente, pero decidieron quedarse en el lugar y reconstruir sus viviendas. El entonces presidente del Comisariado Ejidal de San Nicolás Totolapan reconoció, al ser entrevistado, que los miembros del Comisariado habían quemado esas viviendas porque estaban ubicadas en terrenos correspondientes a su ejido que los colonos habían invadido.

En cuanto a la colonia Belvedere, su historia es un poco diferente y más compleja que las anteriores. Se asentó sobre terrenos *en litigio* y ello significó una serie de enfrentamientos con agentes inmobiliarios, propietarios y organizaciones o individuos vinculados al partido oficial, que complicaron e hicie-

ron más difícil el proceso de ocupación de la zona y la formación de una organización de los pobladores. Los terrenos en litigio provienen de los conflictos entre ejidatarios y hacendados por el trazado de los límites entre los diferentes tipos de propiedad, que se actualizan con el proceso de urbanización y los nuevos usos que pueden darse a los terrenos. Hacia 1976-1977, la familia De Teresa constituyó una asociación para edificar en “sus terrenos” una colonia modelo; sin embargo, debido a las invasiones que se estaban produciendo en la zona, decidió concesionar su venta a una lideresa vinculada al partido oficial y a otras personas con experiencia en acciones inmobiliarias especulativas y fraudulentas. Hacia 1980, también la inmobiliaria Rena comenzó a vender en la zona, usando métodos violentos, que incluían desalojos, para asegurarse los pagos de los colonos.⁷ Éstos, organizados, llegaron a proponer la suspensión de pagos y la denuncia a las autoridades; sin embargo, las agresiones continuaron hasta lograr el desalojo masivo de los habitantes, con fuertes actos de violencia. La Asociación de Colonos, ya más consolidada, consiguió un amparo administrativo y la reinstalación de los desalojados a fines de 1982; luego logró, en 1984, que se ordenara la suspensión de pagos a los fraccionadores hasta no determinar con claridad quiénes eran los auténticos dueños de la tierra.

A través de estos ejemplos hemos podido comprobar la diversidad de agentes y conflictos que se presentan en el proceso de asentamiento de los sectores pobres urbanos que tienen acceso al suelo a través de mecanismos no regidos por el mercado del suelo. A partir de lo expuesto, es evidente que los asentamientos sobre terrenos ejidales (a pesar de la venta de los mismos por parte de ejidatarios, con la connivencia y tolerancia de las autoridades)

⁷ La inmobiliaria Rena parece estar vinculada a la historia de la fábrica de hilados y tejidos La Palma Montañesa, que quebró alrededor de 1940, adjudicando como indemnización una parte de sus terrenos a los obreros sindicalizados; su secretario vendió parte de los mismos a Inmobiliaria Rena, en la que aparece un abogado, Gastón Alegre. Rena vende terrenos en varias zonas de Tlalpan. Véase, “Plan de Desarrollo para la Colonia Belvedere” documento preparado por pobladores de la colonia con el apoyo de estudiantes y profesores de la Escuela de Arquitectura (Autogobierno), UNAM, 1984.

suelen atravesar a veces, como dijimos anteriormente, por situaciones de violencia que pueden tomar un cariz dramático para la población asentada.

En este caso, la situación se complica debido a que el Ajusco se encuentra ubicado en una zona vecina a colonias donde habitan sectores de altos ingresos, por lo que ella es requerida para desarrollos residenciales, razón a la que se agrega el hecho de pertenecer a un área de “protección ecológica” (Schteingart, 1987).

Por otra parte, al analizar los antecedentes de la formación de esas colonias populares sobre terrenos ejidales, pudimos comprobar que existe una continuidad en los procesos de apropiación y lucha por la tierra; así, por ejemplo, la venta de tierras a los colonos por parte de ejidatarios no tendría una explicación completa si no se hace referencia a las condiciones del reparto agrario, que sólo permitió a los campesinos acceder a la tierra de mala calidad, en general poco apta para el cultivo. Ello los llevó a buscar otras fuentes de ingresos, entre las que se ubica la venta ilegal de sus tierras. Tampoco pueden entenderse los conflictos entre propietarios privados y ejidatarios si no se consideran las luchas previas entre hacendados y campesinos, antes y durante el proceso de reforma agraria, las que ayudan a entender por qué existen las zonas en litigio, provenientes de la actualización de enfrentamientos a raíz de una nueva valorización de terrenos que no servían para el cultivo y que hoy son requeridos como soporte de actividades urbanas.

Los *dos casos analizados* nos permiten comprender mejor los problemas y luchas que han tenido que enfrentar y emprender los colonos pobres para encontrar un lugar donde asentarse en la ciudad. Al mismo tiempo, muestran cómo las complicadas historias de la tenencia de la tierra han incluido sistemas de agentes diferenciados, así como diversas formas de ilegalidad en la tenencia de la tierra (que en el caso de Nezahualcóyotl ha quedado superada, en una medida importante, a través del proceso de regularización de las colonias). Hay que aclarar, asimismo, que situaciones como las creadas en el Ajusco se siguen reproduciendo en muchos otros lugares del territorio metropolitano (aunque quizás con menos conflictos y violencia), pero, en cambio, el caso de Nezahualcóyotl pertenece a etapas pasadas de la urbanización

popular. Los grandes asentamientos ilegales que han surgido recientemente, como los del Valle de Chalco,⁸ que muchos consideran “el nuevo Nezahualcóyotl”, implican procesos y agentes sociales diferentes que la investigación urbana debe aún hacer conocer con mayor profundidad.

⁸ A partir de 1980, lo que hoy se conoce como *Valle de Chalco* (en el municipio del mismo nombre donde antes había pastizales y tierras ejidales de labor de baja productividad), se ha convertido en un extenso asentamiento humano irregular, con una superficie de una 2 300 hectáreas de uso habitacional, sin servicios y con una población estimada de 400 000 habitantes. El asentamiento se ha producido principalmente sobre terrenos ejidales, vendidos directamente por los ejidatarios o a través de intermediarios (Castañeda, 1988).

CUADRO 4a

FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN LOS MUNICIPIOS
CONURBADOS DEL ESTADO DE MÉXICO. ANÁLISIS POR
QUINQUENIO. PERIODO I. 1958-1963 (GUSTAVO BAZ)

<i>Municipio</i>	<i>Total Frac.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Frac. Popular</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Frac. Residen.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Frac. Camp.</i>	<i>%</i>
Atizapán	10	100	2	20.00	4	40.00	4	40.00
Coacalco	1	100	1	100.00	0	0.00	0	0.00
Cuautitl.-Izcalli	2	100	2	100.00	0	0.00	0	0.00
Cuautit. R. Rubio	2	100	2	100.00	0	0.00	0	0.00
Chimalhuacán	2	100	2	100.00	0	0.00	0	0.00
Ecatepec	11	100	10	90.91		9.09	0	0.00
Huixquilucan	1	100	0	0.00		0.00	1	100.00
La Paz	1	100	1	100.00	0	0.00	0	0.00
Naucalpan	18	100	5	27.78	12	66.67	1	5.56
Nezahualcóyotl	5	100	5	100.00	0	0.00	0	0.00
Nicolás Romero	2	100	2	100.00	0	0.00	0	0.00
Tecamac	1	100	0	0.00	0	0.00	1	100.00
Texcoco	5	100	4	80.00	0	0.00	1	20.00
Tlalnepantla	22	100	22	100.00	0	0.00	0	0.00
Tutitlán	4	100	3	75.00	1	25.00	0	0.00
Total	87	100	61	70.11	18	20.69	8	9.20

<i>Municipio</i>	<i>Superf. (ha)</i>	<i>%</i>	<i>Sup. Frac. Pop. (ha)</i>	<i>%</i>	<i>Sup. Frac. Res. (ha)</i>	<i>%</i>	<i>Sup. Frac. Camp. (ha)</i>	<i>%</i>
Atizapán	503.56	100	6.68	1.33	186.78	37.09	310.10	61.58
Coacalco	9.87	100	6.68	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cuautitl.-Izcalli	25.26	100	25.26	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cuautit. R. Rubio	16.10	100	16.10	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Chimalhuacán	50.62	100	50.62	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ecatepec	259.65	100	254.77	98.12	4.88	1.88	0.00	0.00
Huixquilucan	147.48	100	0.00	0.00	0.00	0.00	147.48	100.00
La Paz	44.87	100	44.87	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Naucalpan	312.71	100	53.20	17.01	195.62	62.56	63.89	20.43
Nezahualcóyotl	456.32	100	456.32	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Nicolás Romero	96.00	100	96.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tecamac	330.42	100	0.00	73.67	0.00	0.00	330.42	100.00
Texcoco	126.92	100	93.50	73.67	0.00	0.00	33.42	26.33
Tlalnepantla	554.20	100	554.20	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tutitlán	129.20	100	103.31	79.96	25.89	20.04	0.00	0.00
Total	3 063.18	100	1 764.70	57.61	413.17	13.49	885.31	28.90

CUADRO 4a (Continuación)

<i>Municipio</i>	<i>Número Viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Vivs. Frac. Pop.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Vivs. Frac. Res.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Vivs. F. Camp.</i>	<i>%</i>
Atizapán	6 667	100.00	6 313	4.69	2 975	44.62	3 379	50.68
Coacalco	1 284	100.00	1 284	100.00	0	00.00	0	0.00
Cuautitl.-Izcalli	719	100.00	719	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cuautit. R. Rubio	558	100.00	558	100.00	0	0.00	0	0.00
Chimalhuacán	2 087	100.00	2 087	100.00		0.00	0	0.00
Ecatepec	12 358	100.00	12 193	98.66	165	1.34	0	0.00
Huixquilucan	529	100.00	0	0.00	0	0.00	529	100.00
La Paz	1 083	100.00	1 083	100.00	0	0.00	0	0.00
Naucalpan	9 279	100.00	1 938	20.89	6 414	69.12	927	9.99
Nezahualcóyotl	11 105	100.00	11 105	100.00	0	0.00	0	0.00
Nicolás Romero	1 262	100.00	1 262	100.00	0	0.00	0	0.00
Tecamac	6 966	100.00	0	0.00	0	0.00	6 966	100.00
Texcoco	2 701	100.00	2 475	91.63	0	0.00	226	8.37
Tlalnepantla	16 545	100.00	16 545	100.00	0	0.00	0	0.00
Tutitlán	6 292	100.00	5 392	85.70	900	14.30	0	0.00
Total	79 435	100.00	56 954	71.70	10 454	13.16	12 027	15.14

FUENTE: relación de fraccionamientos autorizados. Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Edo. de México. Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos (1958-1976).

CUADRO 4b
DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DE FRACCIONAMIENTOS
(Porcentajes)

<i>Municipio</i>	<i>Número</i>					<i>Superficie</i>			<i>Número</i>			
	<i>Total</i>	<i>Frac. Popular</i>	<i>Frac. Residen.</i>	<i>Frac. Res. Camp.</i>	<i>Frac. (ha)</i>	<i>Frac. Pop. (ha)</i>	<i>Frac. Res. (ha)</i>	<i>Frac. Camp. (ha)</i>	<i>Total Vivs.</i>	<i>Vivs. Frac. Pop.</i>	<i>Vivs. Frac. Res.</i>	<i>Vivs. Frac. Camp.</i>
Atizapán	11.49	3.28	22.22	50.00	16.44	0.38	45.3	35.03	8.39	0.55	28.46	28.10
Coacalco	1.15	1.64	0.00	0.00	0.32	0.56	0.00	10.00	1.62	2.25	0.00	0.00
Cuautit.-Izcalli	2.30	3.28	0.00	0.00	0.82	1.43	0.00	0.00	0.91	1.26	0.00	0.00
Cuautit. R. Rubio	2.30	3.28	0.00	0.00	0.53	0.91	0.00	0.00	0.70	0.98	0.00	0.00
Chimalhuacán	2.30	3.28	0.00	0.00	1.65	2.87	0.00	0.00	2.63	3.66	0.00	0.00
Ecatepec	12.64	16.39	5.56	0.00	8.48	14.44	1.18	0.00	15.56	21.41	0.58	0.00
Huixquilucan	1.15	0.00	0.00	12.50	4.81	0.00	0.00	16.66	0.67	0.00	0.00	4.40
La Paz	1.15	1.64	0.00	0.00	1.46	2.54	0.00	0.00	1.36	1.90	0.00	0.00
Naucalpan	20.69	8.20	66.67	12.50	10.21	3.01	47.35	7.22	11.68	3.40	61.35	7.71
Nezahualcóyotl	5.75	8.20	0.00	0.00	14.90	25.86	0.00	0.00	13.98	10.50	0.00	0.00
Nicolás Romero	2.30	3.28	0.00	0.00	3.13	5.44	0.00	0.00	1.59	2.22	0.00	0.00
Tecamac	1.15	0.00	0.00	12.50	10.79	0.00	0.00	37.32	8.77	0.00	0.00	57.92
Texcoco	5.75	6.56	0.00	12.50	4.14	5.30	0.00	3.77	3.40	4.35	0.00	1.88
Tlalnepantla	25.29	36.07	0.00	0.00	18.09	31.40	0.00	0.00	20.83	29.05	0.00	0.00
Tultitlán	4.60	4.92	5.56	0.00	4.22	5.85	6.27	0.00	7.92	0.47	8.61	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

SUELO PARA USO HABITACIONAL

FUENTE: relación de fraccionamientos autorizados. Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Edo. de México. Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos (1958-1976).

CUADRO 5a
FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN LOS MUNICIPIOS
CONURBADOS DEL ESTADO DE MÉXICO.
ANÁLISIS POR QUINQUENIO.
PERIODO II. 1964-1969 (FERNÁNDEZ ALBARRÁN)

Municipio	Total Frac.	%	Núm.Frac. Popular	%	Núm.Frac. Residenc.	%	Superf. (Ha)	%	Sup.Frac. Pop.(Ha)	%	Sup.Frac. Res.(Ha)
Atizapán	4	100	3	75.00	1	25.00	103.20	100	52.88	51.24	50.32
Coacalco	2	100	2	100.00	0	0.00	316.23	100	316.23	100.00	0.00
Cuautit.-Izcalli	2	100	2	100.00	0	0.00	40.77	100	40.77	100.00	0.00
Chimalhuacán	1	100	1	100.00	0	0.00	16.40	100	16.40	100.00	0.00
Ecatepec	20	100	20	100.00	0	0.00	1 296.61	100	1 296.61	100.00	0.00
Huixquilucan	2	100	0	0.00	2	100.00	100.59	100	0.00	0.00	100.59
La Paz	1	100	1	100.00	0	0.00	17.04	100	17.04	100.00	0.00
Naucalpan	18	100	8	44.44	10	55.56	267.85	100	178.26	66.55	89.59
Nezahualcóyotl	3	100	3	100.00	0	0.00	313.00	100	313.00	100.00	0.00
Nicolás Romero	2	100	2	100.00	0	0.00	21.05	100	21.05	100.00	0.00
Tecamac	1	100	0	0.00	1	100.00	34.32	100	0.00	0.00	34.32
Texcoco	1	100	1	100.00	0	0.00	2.30	100	2.30	100.00	0.00
Tlalnepantla	13	100	11	84.62	2	15.38	270.10	100	169.37	62.71	100.73
Tultitlán	3	100	3	100.00	0	0.00	47.48	100	47.48	100.00	0.00
Total	73	100	57	78.08	16	21.92	2 846.94	100	2 471.39	86.81	375.55

Municipio	%	Número Viviendas	%	Núm. Vivs. Frac. Pop.	%	Núm. Vivs. Frac. Res.	%
Atizapán	48.76	3 136	100.00	2 200	70.15	936	29.85
Coacalco	0.00	14 510	100.00	14 510	100.00	0	0.00
Cautit.-Izcalli	0.00	2 087	100.00	2 087	100.00	0	0.00
Chimalhuacán	0.00	767	100.00	767	100.00	0	0.00
Ecatepec	0.00	57 624	100.00	57 624	100.00	0	0.00
Huixquilucan	100.00	1 098	100.00	0	0.00	1 098	100.00
La Paz	0.00	751	100.00	751	100.00	0	0.00
Naucalpan	33.45	9 200	100.00	6 987	75.95	2 213	24.05
Nezahualcóyotl	0.00	14 958	100.00	14 958	100.00	0	0.00
Nicolás Romero	0.00	887	100.00	887	100.00	0	0.00
Tecamac	0.00	104	100.00	0	0.00	104	100.00
Texcoco	0.00	78	100.00	78	100.00	0	0.00
Tlalnepantla	37.29	13 396	100.00	9 462	70.63	3 934	29.37
Tultitlán	0.00	2 527	100.00	2 527	100.00	0	0.00
Total	13.19	121 123	100.00	112 838	93.16	8 285	6.84

FUENTE: relación de fraccionamientos autorizados. Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de México. Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos (1958-1976).

CUADRO 5b
DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DE FRACCIONAMIENTO
(Porcentajes)

<i>Municipio</i>	<i>Número</i>			<i>Superficie</i>			<i>Número</i>		
	<i>Total Frac.</i>	<i>Frac. Popular</i>	<i>Frac. Residenc.</i>	<i>Frac. Pop. (Ha)</i>	<i>Frac. Res. (Ha)</i>	<i>Frac. Res. (Ha)</i>	<i>de Viviendas</i>	<i>Vivs. Frac. Pop.</i>	<i>Vivs. Frac. Res.</i>
Atizapán	5.48	5.26	6.25	3.62	2.14	13.40	2.59	1.95	11.30
Coacalco	2.74	3.51	0.00	11.11	12.80	0.00	11.98	12.86	0.00
Cuautitlán-Izcalli	2.74	3.51	0.00	1.43	1.65	0.00	1.72	1.85	0.00
Chimalhuacán	1.37	1.75	0.00	0.58	0.66	0.00	0.63	0.68	0.00
Ecatepec	27.40	35.09	0.00	45.54	52.46	0.00	47.57	51.07	0.00
Huixquilucan	2.74	0.00	12.50	3.53	0.00	26.78	0.91	0.00	13.25
La Paz	1.37	1.75	0.00	0.60	0.69	0.00	0.62	0.67	0.00
Naucalpan	24.66	14.04	62.50	9.41	7.21	23.86	7.60	6.19	26.71
Nezahualcóyotl	4.11	5.26	0.00	10.99	12.66	0.00	12.35	13.26	0.00
Nicolás Romero	2.74	3.51	0.00	0.74	0.85	0.00	0.73	0.79	0.00
Tecamac	1.37	0.00	6.25	1.21	0.00	9.14	0.09	0.00	1.26
Texcoco	1.37	1.75	0.00	0.08	0.09	0.00	0.06	0.07	0.00
Tlalnepantla	17.81	19.30	12.50	9.49	6.85	26.82	11.06	8.39	47.48
Tultitlán	4.11	5.26	0.00	1.67	1.92	0.00	2.09	2.24	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: relación de fraccionamientos autorizados. Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de México. Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos (1958-1976).

CUADRO 6a

FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN LOS MUNICIPIOS
CONURBADOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

ANÁLISIS POR QUINQUENIO.

PERIODO III. 1964-1969 (HANK GONZÁLEZ)

<i>Municipio</i>	<i>Total Frac.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Frac. Popular</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Frac. Resid.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Frac. Camp.</i>	<i>%</i>
Atizapán	11	100	6	54.55	3	27.27	2	18.18
Coacalco	4	100	4	100.00	0	0.00	0	
Cuatit. R. Rubio	3	100	3	100.00	0	0.00	0	0.00
Cuatit.-Izcalli	14	100	11	78.57	2	14.29	1	7.14
Ecatepec	15	100	15	100.00	0	0.00	0	0.00
Huixquilucan	8	100	0	0.00	8	100.00	0	0.00
Ixtapaluca	1	100	0	0.00	0	0.00	1	100.00
Naucalpan	24	100	9	37.50	14	58.33	1	4.17
Nezahualcóyotl	5	100	5	100.00	0	0.00	0	0.00
Tlalnepantla	18	100	15	83.33	3	16.67	0	0.00
Tultitlán	4	100	4	100.00	0	0.00	0	
Total	107	100	72	67.29	30	28.04	5	4.67

<i>Municipio</i>	<i>Superf. (Ha)</i>	<i>%</i>	<i>Superf. Pop. (Ha)</i>	<i>%</i>	<i>Sup. Frac. Res. (Ha)</i>	<i>%</i>	<i>Sup. F. Camp. (Ha)</i>	<i>%</i>
Atizapán	767.95	100	100.78	13.12	205.97	26.82	461.20	60.06
Coacalco	208.72	100	208.72	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cuautit. R. Rubio	51.65	100	51.65	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cuautit.-Izcalli	1 297.35	100	564.37	43.50	480.58	37.04	252.40	19.46
Ecatepec	868.05	100	868.05	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Huixquilucan	220.00	100	0.00	0.00	220.00	100.00	0.00	0.00
Ixtapaluca	394.16	100	0.00	0.00	0.00	0.00	394.16	100.00
Naucalpan	554.24	100	171.52	30.95	159.43	28.77	223.29	40.28
Nezahualcóyotl	355.87	100	355.87	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Tlalnepantla	637.60	100	542.00	85.01	95.60	14.99	0.00	0.00
Tultitlán	203.08	100	203.08	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	5 558.67	100	3 066.04	55.16	1 161.58	20.90	1 331.05	23.95

CUADRO 6a (Continuación)

<i>Municipio</i>	<i>Núm. Viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. Frac. Pop.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. Frac. Res.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. F. Camp.</i>	<i>%</i>
Atizapán	18 035	100	4 330	24.01	10 122	56.12	3 583	19.87
Coacalco	9 046	100	9 046	100.00	0	0.00	0	0.00
Cuautit. R. Rubio	1 444	100	1 444	100.00	0	0.00	0	0.00
Cuautit.-Izcalli	28 221	100	21 156	74.96	5 446	19.30	1 619	5.74
Ecatepec	37 371	100	37 371	100.00	0	0.00	0	0.00
Huixquilucan	2 665	100	0	0.00	2 665	100.00	0	0.00
Ixtapaluca	2 176	100	0	0.00	0	0.00	2 176	100.00
Naucalpan	12 005	100	4 957	41.29	5 662	47.16	1 386	11.55
Nezahualcóyotl	13 506	100	13 506	100.00	0	0.00	0	0.00
Tlalnepantla	32 350	100	29 154	90.12	3 196	9.88	0	0.00
Tultitlán	9 303	100	9 303	100.00	0	0.00	0	0.00
Total	166 122	100	130 267	78.42	27 091	16.31	8 764	5.28

FUENTE: Relación de fraccionamientos autorizados. Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Edo. de México. Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos (1958-1976).

CUADRO 6b
DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DE FRACCIONAMIENTOS
(Porcentajes)

<i>Municipio</i>	<i>Número</i>				<i>Superficie</i>				<i>Número</i>			
	<i>Total</i>	<i>Frac. Popular</i>	<i>Frac. Residen.</i>	<i>Frac. Res. Camp.</i>	<i>Frac. (ha)</i>	<i>Frac. Pop. (ha)</i>	<i>Frac. Res. (ha)</i>	<i>Frac. Camp. (ha)</i>	<i>Total Vivs.</i>	<i>Vivs. Frac. Pop.</i>	<i>Vivs. Frac. Res.</i>	<i>Vivs. Frac. Camp.</i>
Atizapán	10.28	8.33	10.00	40.00	13.82	3.29	17.73	34.65	10.86	3.32	37.36	40.88
Coacalco	3.74	5.56	0.00	0.00	3.75	6.81	0.00	0.00	5.45	6.94	0.00	0.00
Cuautit. R. Rubio	2.80	4.17	0.00	0.00	0.93	1.68	0.00	0.00	0.87	1.11	0.00	0.00
Cuautit.-Izcalli	13.08	15.28	6.67	20.00	23.34	18.41	41.37	18.96	16.99	16.24	20.10	18.47
Ecatepec	14.02	20.83	0.00	0.00	15.62	28.31	0.00	0.00	22.50	28.69	0.00	0.00
Huixquilucan	7.48	0.00	26.67	0.00	3.96	0.00	18.94	0.00	1.60	0.00	9.84	0.00
Ixtapaluca	0.93	0.00	0.00	20.00	7.09	0.00	0.00	29.61	1.31	0.00	0.00	24.83
Naucalpan	22.43	12.50	46.67	20.00	9.97	5.59	13.73	16.78	7.23	3.81	20.90	15.81
Nezahualcóyotl	4.67	6.94	0.00	0.00	6.40	11.61	0.00	0.00	8.13	10.37	0.00	0.00
Tlalnepantla	16.82	20.83	10.00	0.00	11.47	17.68	8.23	0.00	19.47	22.38	11.80	0.00
Tutitlán	3.74	5.56	0.00	0.00	3.65	6.62	0.00	0.00	5.60	7.14	0.00	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: relación de fraccionamientos autorizados. Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Edo. de México. Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos (1958-1976).

CUADRO 7a
FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN LOS MUNICIPIOS
CONURBADOS DEL ESTADO DE MÉXICO.
ANÁLISIS POR QUINQUENIO.
PERIODO IV. 1976-1981 (JIMÉNEZ CANTÚ)

<i>Municipio</i>	<i>Total Frac.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Frac. Popular</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Frac. Resid.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Frac. Res. Cam.</i>	<i>%</i>
Atizapán	16	100	6	37.5	4	25.0	6	37.5
Cuautit.-Izcalli	12	100	12	100.0	0	0.0	0	0.0
Ecatepec	14	100	14	100.0	0	0.0	0	0.0
Huixquilucan	2	100	0	0.0	2	100.0	1	0.0
Naucalpan	11	100	8	72.7	2	18.2	1	9.1
Nezahualcóyotl	2	100	2	100.0	0	0.0	0	0.0
Texcoco	4	100	4	100.0	0	100.0	0	0.0
Tlalnepantla	4	100	4	100.0	0	0.0	0	0.0
Tultitlán	4	100	4	100.0	0	0.0	0	0.0
Total	69	100	54	78.3	8	11.6	7	10.1

<i>Municipio</i>	<i>Superf. (Ha)</i>	<i>%</i>	<i>Superf. Pop. (Ha)</i>	<i>%</i>	<i>Sup. Frac. Res. (Ha)</i>	<i>%</i>	<i>Sup. F. Camp. (Hu)</i>	<i>%</i>
Atizapán	1 392.60	100	140.54	10.1	75.18	5.4	1 176.88	84.5
Cuautit.-Izcalli	384.61	100	384.61	100.0	75.18	0.0	0.00	0.0
Ecatepec	294.81	100	294.81	100.0	0.00	0.0	0.0	0.0
Huixquilucan	65.42	100	0.00	0.0	65.42	100.0	0.00	0.0
Naucalpan	146.38	100	108.42	74.1	1.55	1.1	36.41	24.9
Nezahualcóyotl	114.17	100	114.17	100.0	0.00	0.0	0.0	0.0
Texcoco	11.62	100	11.62	100.0	0.00	0.0	0.00	0.0
Tlalnepantla	120.00	100	120.00	100.0	0.00	0.0	0.00	0.0
Tultitlán	134.19	100	134.19	100.0	0.00	0.0	0.00	0.0
Total	2 663.80	100	1 308.36	49.2	142.5	5.3	1 213.29	45.5

CUADRO 7a (Continuación)

<i>Municipio</i>	<i>Núm. Tot. Viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. Frac. Pop.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. Frac. Res.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. F. Camp.</i>	
Atizapán	14 313	100	5 510	38.5	1 358	9.5	7 445	52.0
Cuautitlán-Izcalli	24 942	100	24 942	100.0	0	0.0	0	0.0
Ecatepec	15 449	100	15 449	100.0	0	0.0	0	0.0
Huixquilucan	1 221	100	0	0.0	1 221	100.0	0	0.0
Naucalpan	8 812	100	4 834	54.9	3 924	44.5	54	0.0
Nezahualcóyotl	5 478	100	5 478	100.0	2	0.0	0	0.6
Texcoco	523	100	523	100.0	0	0.0	0	0.0
Tlalnepantla	10 723	100	10 723	100.0	0	0.0	0	0.0
Tultitlán	7 428	100	7 428	100.0	0	0.0	0	0.0
Total	88 889	100	74 887	84.2	6 503	7.3	7 499	8.5

FUENTE: Listado de fraccionamientos autorizados. Sistema de Información para el Control de Fraccionamientos. Subdirección de Operación Urbana. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México (1977-1987).

CUADRO 7b
DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DE FRACCIONAMIENTOS
(Porcentajes)

<i>Municipio</i>	<i>Total</i>	<i>Número</i>				<i>Superficie</i>			<i>Número</i>			
		<i>Frac. Popular</i>	<i>Frac. Residen.</i>	<i>Frac. Res. Camp.</i>	<i>Frac. (ha)</i>	<i>Frac. Pop. (ha)</i>	<i>Frac. Res. (ha)</i>	<i>Frac. Camp. (ha)</i>	<i>Total Vivs.</i>	<i>Vivs. Frac. Pop.</i>	<i>Vivs. Frac. Res.</i>	<i>Vivs. Frac. Camp.</i>
Atizapán	23.2	11.1	50.0	85.7	52.3	10.7	52.9	97.0	16.1	7.4	20.9	99.3
Cuautit.-Izcalli	17.4	22.2	0.0	0.0	14.4	29.4	0.0	0.0	28.1	33.3	0.0	0.0
Ecatepec	20.3	25.9	0.0	0.0	11.1	22.5	0.0	0.0	17.4	20.6	0.0	0.0
Huixquilucan	2.9	0.0	25.0	0.0	2.5	0.0	46.0	0.0	1.4	0.0	18.8	0.0
Naucalpan	15.9	14.8	25.0	14.3	5.5	8.3	1.1	3.0	9.9	6.5	60.3	0.7
Nezahualcóyotl	2.9	3.7	0.0	0.0	4.3	8.7	0.0	0.0	6.2	7.3	0.0	0.0
Texcoco	5.8	7.4	0.0	0.0	0.4	0.9	0.0	0.0	0.6	0.7	0.0	0.0
Tlalnepantla	5.8	7.4	0.0	0.0	4.5	9.2	0.0	0.0	12.1	14.3	0.0	0.0
Tultitlán	5.8	7.4	0.0	0.0	5.0	10.3	0.0	0.0	8.4	9.9	0.0	0.0
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: listado de fraccionamientos autorizados. Sistema de Información para el Control de Fraccionamiento. Subdirección de Operación Urbana. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México (1977-1987).

SUELO PARA USO HABITACIONAL

CUADRO 8a

FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN LOS MUNICIPIOS
CONURBADOS DEL ESTADO DE MÉXICO.

ANÁLISIS POR QUINQUENIO.

PERIODO V. 1982-1987 (DEL MAZO-BARANDA)

Municipio	Total		Núm. Frac.		Núm. Frac.		Núm. Frac.	
	Frac.	%	Popular	%	Residen.	%	Soc. Prog.	%
Atizapán	4	100	4	100.0	4	0.0	0	0.0
Coacalco	6	100	6	100.0	0	0.0	0	0.0
Cuautitl.-Izcalli	9	100	8	88.9	0	0.0	1	0.0
Cuautit. R. Rubio	1	100	0	0.0	0	0.0	1	100.0
Chicoloapan	2	100	1	50.0	0	0.0	1	50.0
Ecatepec	16	100	13	81.3	0	0.0	3	18.7
Huixquilucan*	1	100	0	0.0	1	100.0	0	0.0
Ixtapaluca	2	100	1	50.0	0	0.0	1	50.0
Nezahualcóyotl	2	100	2	100.0	0	0.0	0	0.0
Nicolás Romero	1	100	1	100.0	0	0.0	0	0.0
Texcoco	1	100	1	100.0	0	0.0	0	0.0
Tlalnepantla	5	100	4	80.0	1	20.0	0	0.0
Tultitlán	5	100	4	80.00	1	0.0	1	20.0
Total	55	100	45	81.8	2	3.6	8	14.6

Municipio	Sup. Tot.		Sup. Frac.		Sup. Frac.		Sup. Frac.	
	(ha)	%	Pop. (ha)	%	Res. (ha)	%	Camp. (ha)	%
Atizapán	86.88	100	86.88	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Coacalco	228.52	100	228.52	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cuautitl.-Izcalli	271.87	100	261.12	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cuautit. R. Rubio	25.15	100	0.00	0.0	0.0	0.0	25.15	100.0
Chicoloapan	43.62	100	4.16	9.5	0.0	0.0	39.46	90.5
Ecatepec	315.39	100	232.25	73.6	0.0	0.0	83.14	26.4
Huixquilucan*	17.61	100	0.00	0.0	17.61	100.0	0.0	0.0
Ixtapaluca	79.24	100	62.27	78.6	0.00	0.0	16.97	21.4
Nezahualcóyotl	30.45	100	30.45	100.0	0.00	0.0	0.0	0.0
Nicolás Romero	19.03	100	19.03	100.0	0.00	0.0	0.0	0.0
Texcoco	7.35	100	7.35	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tlalnepantla	155.65	100	110.05	70.7	45.60	29.3	0.0	0.0
Tultitlán	43.85	100	37.15	84.7	0.00	0.0	6.7	15.3
Total	1 324.61	100	1 079.23	81.5	63.21	4.8	182.17	13.7

CUADRO 8a (Continuación)

<i>Municipio</i>	<i>Núm. vivs. total</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. Frac. Pop.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. Frac. Res.</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. F. Soc.Prog.</i>	<i>%</i>
Atizapán	5 667	100.0	5 161	100.0	0	0.0	0	0.0
Coacalco	18 801	100.0	18 801	100.0	0	0.0	0	0.0
Cuautit.-Izcalli	20 819	100.0	20 474	98.3	0	0.0	345	1.7
Cuautit. R. Rubio	1 127	100.0	0	0.0	0	0.0	1 127	100.0
Chicoloapan	3 500	100.0	414	11.8	0	0.0	3 086	88.2
Ecatepec	22 725	100.0	18 238	80.3	0	0.0	4 487	19.7
Huixquilucan*	99	100.0	0	0.0	99	100.0	0	0.0
Ixtapaluca	5 203	100.0	4 194	80.6	0	0.0	1 009	19.4
Nezahualcóyotl	2 671	100.0	2 671	100.0	0	0.0	0	0.0
Nicolás Romero	1 200	100.0	1 200	100.0	0	0.0	0	0.0
Texcoco	504	100.0	504	100.0	0	0.0	0	0.0
Tlalnepantla	10 585	100.0	8 801	83.1	1 784	16.9	0	0.0
Tultitlán	3 998	100.0	3 482	87.1	0	0.0	516	12.9
Total	96 393	100.0	83 940	87.0	1 883	2.0	10 570	11.0

FUENTE: listado de fraccionamientos autorizados. Sistema de Información para el Control de Fraccionamientos. Subdirección de Operación Urbana. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México (1977-1987).

* El fraccionamiento es de tipo Residencial Campestre. No colocamos esta categoría en columna separada porque sólo aparece un caso en todo el periodo.

CUADRO 8b
DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL DE FRACCIONAMIENTOS
(Porcentajes)

Municipio	Número				Superficie				Número			
	Total	Frac. Popular	Frac. Residen.	Frac. Res. Camp.	Frac. (ha)	Frac. Pop. (ha)	Frac. Res. (ha)	F. Soc. Prog. (ha)	Total Vivs.	Vivs. Frac. Pop.	Vivs. Frac. Res.	Vivs. Frac. Camp.
Atizapán	7.3	8.9	0.0	0.0	6.6	8.1	0.0	0.0	5.4	6.1	0.0	0.0
Coacalco	10.9	13.3	0.0	0.0	17.3	21.2	0.0	0.0	19.5	22.4	0.0	0.0
Cuautit.-Izcalli	16.4	17.8	0.0	12.5	20.5	24.2	0.0	5.9	21.6	24.4	0.0	3.3
Cuautit. R. Rubio	1.8	0.0	0.0	12.5	1.9	0.0	0.0	13.8	1.2	0.0	0.0	10.7
Chicoloapan	3.6	2.2	0.0	12.5	3.3	0.4	0.0	21.7	3.6	0.5	0.0	29.2
Ecatepec	29.1	28.9	0.0	37.5	23.8	21.5	0.0	45.6	23.6	21.7	0.0	42.5
Huixquilucan*	1.8	0.0	50.0	0.0	1.3	0.0	27.9	0.0	0.1	0.0	5.3	0.0
Iztapaluca	3.6	2.2	0.0	12.5	6.0	5.8	0.0	9.3	5.4	5.0	0.0	9.5
Nezahualcóyotl	3.6	4.4	0.0	0.0	2.3	2.8	0.0	0.0	2.8	3.2	0.0	0.0
Nicolás Romero	1.8	2.2	0.0	0.0	1.4	1.8	0.0	0.0	1.2	1.4	0.0	0.0
Texcoco	1.8	2.2	0.0	0.0	0.6	0.7	0.0	0.0	0.5	0.6	0.0	0.0
Tlalnepantla	9.1	8.9	50.0	0.0	11.8	10.2	72.1	0.0	11.0	10.5	94.7	0.0
Tultitlán	9.1	8.9	0.0	12.5	3.3	3.4	0.0	3.7	4.1	4.1	0.0	4.9
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: listado de fraccionamientos autorizados. Sistema de Información para el Control de Fraccionamientos. Subdirección de Operación Urbana. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México (1977-1987).

* El fraccionamiento es de tipo Residencial Campestre. No colocamos esta categoría en columna separada porque sólo aparece un caso en todo el periodo.

CUADRO 9

SÍNTESIS DE LOS FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN EL CONJUNTO DE LOS MUNICIPIOS CONURBANOS DEL EDO. DE MÉXICO POR PERIODO GUBERNAMENTAL (1958-1987)

Periodos	Número Frac.	%	Superficie (ha)	%	Número Viviendas	%	Sup/Frac. (ha)	Vivs/ Frac.	Núm. Frac. Popular	%	Núm. Frac. Resid	%
I. (1958-1963)	87	22.3	3 063.18	19.8	794 435	14.4	35.21	913.05	61	21.1	18	24.3
II. (1964-1969)	73	18.7	2 846.94	18.4	121 123	21.9	39.00	1 659.22	57	19.7	16	21.6
III. (1970-1975)	107	27.4	5 558.67	36.0	166 122	30.1	51.95	1 552.54	72	24.9	30	40.5
IV. (1976-1981)	69	17.6	2 663.80	17.2	88 889	16.1	38.61	1 288.25	54	18.7	8	10.8
V. (1982-1987)	55	14.1	1 324.61	8.6	96 393	17.5	24.08	1 752.60	25	15.6	2	2.7
Total*	391	100.0	15 457.20	100.0	551 962	100.0	39.53	1 411.67	289	100.0	74	100.0

Periodos	Sup. Frac. Pop. (ha)	%	Sup. Frac. Res. (ha)	%	Núm. Vivs. Frac. Pop.	%	Núm. Vivs. Frac. Res.	%	Sup/Frac. Pop. (ha)	Sup/Frac. Res. (ha)	Viv/Frac. Pop.	Viv/Frac. Res.
I. (1958-1963)	1 764.70	18.2	413.17	19.2	56 954	12.4	10 454	19.3	28.93	22.95	933.67	580.78
II. (1964-1969)	2 471.39	25.5	375.55	17.4	112 838	24.6	8 285	15.3	43.36	23.47	1 979.61	517.81
III. (1970-1975)	3 066.04	31.6	1 161.58	53.9	130 267	28.4	27 091	50.0	42.58	38.72	1 809.26	903.03
IV. (1976-1981)	1 308.36	13.5	142.15	6.6	74 887	16.3	6 503	12.0	24.23	17.77	1 386.80	812.88
V. (1982-1987)	1 079.23	11.1	63.21	2.9	83 940	18.3	1 883	3.5	23.98	31.61	1 865.33	941.50
Total*	9 689.72	100.0	2 155.66	100.0	458 886	100.0	100.0	100.0	33.53	29.13	1 587.84	732.65

No pudieron incluirse, por razones de espacio, los datos de los fraccionamientos residenciales campestres (20), que aparecieron en los periodos I (8), III (5) y IV (7); ni de los fraccionamientos social-progresivos (8) que aparecen hasta el periodo V.

La superficie total de los fraccionamientos residenciales campestres fue de 3429.65 ha, de las que correspondieron un 25.8% al periodo I, un 38.8% al periodo III, y un 35.4% al periodo IV.

FUENTE: elaboración a partir de datos presentados en los cuadros 4, 5, 6, 7 y 8.

CUADRO 10
SÍNTESIS DE LOS FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS POR
MUNICIPIO CONURBADO DEL EDO. DE MÉXICO (1958-1987)

<i>Municipio</i>	<i>Núm. de Fracs.</i>	<i>%</i>	<i>Superf. (Ha)</i>	<i>%</i>	<i>Núm. de Viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Sup/Frac (Ha)</i>	<i>Vivs./ Fracc.</i>
Atizapán	45	11.5	2 854.19	18.5	47 312	8.6	63.43	1 051.38
Coacalco	13	3.3	763.34	4.9	43 641	7.9	58.72	3 357.00
Cuautit.-Izcalli	39	10.0	2 019.86	13.1	76 788	13.9	51.79	1 968.92
Cuautit. R. Rubio	6	1.5	92.90	0.6	3 129	0.6	15.48	521.50
Chicoloapan	2	0.5	43.62	0.3	3 500	0.6	21.81	1 750.00
Chimalhuacán	3	0.8	67.02	0.4	2 854	0.5	22.34	951.33
Ecatepec	76	19.4	3 034.51	19.6	145 527	26.4	39.93	1 914.83
Huixquilucan	14	3.6	551.10	3.6	5 612	1.0	39.36	400.86
Ixtapaluca	3	0.8	473.40	3.1	7 379	1.3	157.80	2 459.67
La Paz	2	0.5	61.91	0.4	1 834	0.3	30.96	917.00
Naucalpan	71	18.2	1 281.18	8.3	39 296	7.1	18.04	553.46
Nezahualcóyotl	17	4.3	1 269.81	8.2	47 718	8.6	74.69	2 806.94
Nicolás Romero	5	1.3	136.08	0.9	3 349	0.6	27.22	669.80
Tecamac	2	0.5	364.74	2.4	7 070	1.3	182.37	3 535.00
Texcoco	11	2.8	148.19	1.0	3 806	0.7	13.47	346.00
Tlalnepantla	62	15.9	1 737.55	11.2	83 599	15.1	28.03	1 348.37
Tultitlán	20	5.1	557.80	3.6	29 548	5.4	27.89	1 477.40
Total*	391	100.0	15 457.20	100.0	551 962	100.0	39.53	1 411.67

<i>Municipio</i>	<i>Núm. Frac. Popular</i>	<i>%</i>	<i>Núm. Frac. Resid.</i>	<i>%</i>	<i>Sup. Frac. Pop. (Has)</i>	<i>%</i>	<i>Sup. Frac. Res. (Ha)</i>	<i>%</i>
Atizapán		7.3	12	16.2	387.76	4.0	518.25	24.0
Coacalco	13	4.5	0	0.0	763.34	7.9	0.00	0.0
Cuautit.-Izcalli	35	12.1	2	2.7	1 276.13	13.2	480.58	22.3
Cuautit. R. Rubio	5	1.7	0	0.0	67.75	0.7	0.00	0.0
Chicoloapan	1	0.3	0	0.0	4.16	0.0	0.00	.0
Chimalhuacán	3	1.0	0	0.0	67.02	0.6	0.7	0.0
Ecatepec	72	24.9	1	1.4	2 946.49	30.4	4.88	0.2
Huixquilucan	0	0.0	13	17.6	0.00	0.0	403.62	18.7
Ixtapaluca	1	0.3	0	0.0	62.27	0.6	0.00	0.0
La Paz	2	0.7	0	0.0	61.91	0.6	0.00	0.0
Naucalpan	30	10.4	38	51.4	511.40	5.3	446.19	20.7
Nezahualcóyotl	17	5.9	0	0.0	1 269.81	13.1	0.00	0.0
Nicolás Romero	5	1.7	0	0.0	136.08	1.4	0.00	0.0
Tecamac	0	0.0	1	1.4	0.00	0.0	34.32	1.6
Texcoco	10	3.5	0	0.0	114.77	1.2	0.00	0.0
Tlalnepantla	56	19.4	6	8.1	1 495.62	15.4	241.93	11.2
Tultitlán	18	6.2	1	1.4	525.21	5.4	25.89	1.2
Total*	289	100.0	74	100.0	9 689.72	100.0	2 155.66	100.0

CUADRO 10 (Continuación)

Municipio	Núm. Vivs. Frac. Pop.	%	Núm. Vivs. Frac. Res.	%	Sup/Frac. Pop.(Ha)	Sup/Frac. Res.(Ha)	Viv/Frac. Popular	Viv/Frac. Resid.
Atizapán	17 514	3.8	15 391	28.4	18.46	43.19	834.00	1 282.58
Coacalco	43 641	9.5	0	0.0	58.72	0.00	3 357.00	0.00
Cuautit.-Izcalli	69 377	15.1	5 446	10.0	36.46	240.29	1 982.20	2 723.00
Cuautit. R. Rubio	2 002	0.4	0	0.0	13.55	0.00	400.40	.00
Chicoloapan	2 853	0.6	0	0.0	4.16	0.00	414.00	0.00
Chimalhuacán	0.0	285.3	0	0.0	22.34	0.00	951.00	.00
Ecatepec	140 875	30.7	165	0.3	40.92	4.88	1 956.60	165.00
Huixquilucan	0	0.0	5 083	9.4	0.00	31.05	0.00	391.00
Ixtapaluca	4 194	0.0	0	0.0	62.27	0.00	4 194.00	0.00
La Paz	1 833	0.4	0	0.0	30.96	0.00	916.50	.00
Naucalpan	18 720	4.1	18 213	33.6	17.05	11.74	624.00	479.29
Nezahualcóyotl	47 718	10.4	0	0.0	74.69	0.00	2 806.94	0.00
Nicolás Romero	3 348	0.7	0	0.0	27.22	0.00	669.60	0.00
Tecamac	0	0.0	104	0.2	0.00	34.32	0.00	104.00
Texcoco	3 580	0.8	0	0.0	11.48	0.00	358.00	0.00
Tlalnepantla	74 685	16.3	8 914	16.4	26.71	40.32	1 333.66	1 485.67
Tultitlán	28 132	6.1	900	1.7	29.18	25.89	1 562.89	900.00
Total*	458 886	100.0	54 216	100.0	33.53	29.13	1 587.84	732.65

No pudieron incluirse, por razones de espacio, los datos de fraccionamientos residenciales campestre (20) que aparecieron en: Atizapán (12), Cuautitlán-Izc. (1), Huixquilucan (1), Ixtapaluca (1), Naucalpan (3), Tecamac (1) y Texcoco (1), ni de los fraccionamientos social progresivos (8), que aparecen hasta el periodo V en: Cuautitlán-Izc. (1), Cuautitlán de R. Rubio (1), Chicoloapan (1), Ecatepec (3), Ixtapaluca (1) y Tultitlán (1).

Capítulo III

FORMAS DE PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA Y POLÍTICAS HABITACIONALES DEL ESTADO

1. ASPECTOS CONCEPTUALES

El análisis de la problemática habitacional ha tenido diferentes enfoques, los cuales han dado prioridad a diversos aspectos de la misma; pero, en general, los estudios han tendido a poner mayor énfasis en la circulación y el consumo de la vivienda que en su producción (Ball, 1984).

Así, las clasificaciones que se habían propuesto en México para agrupar las viviendas conforme a una tipología no tomaban en cuenta, hasta hace relativamente pocos años, los procesos de producción. Hacia comienzos de los años setenta las tipologías más difundidas sólo consideraban aspectos del consumo, como los relativos a las características físicas de las unidades, su forma de agrupamiento y su localización en la ciudad (Sudra y Turner, 1973). Ya a mediados de esa década, los investigadores que ubicaban el problema de la vivienda en el marco de la sociedad capitalista, haciendo énfasis en el análisis de los agentes que intervienen en el proceso de producción, incorporaron a la clasificación algunos elementos derivados de esa concepción. Surgió, entonces, la propuesta de *los tres sectores* (privado, público y popular), que si bien significó un avance con respecto a las anteriores clasificaciones al tomar en cuenta en cierta medida las relaciones sociales que intervienen en la producción y circulación de la vivienda, contenía todavía muchas indefiniciones y confusiones. En un trabajo reciente (Connolly, 1988), se presenta una crítica muy acertada de esa tipología, poniendo en evidencia la falta de coherencia interna de la misma, así como sus inconsistencias, que aparecen claramente al querer aplicarla a la realidad mexicana. Según nuestra opinión, los problemas de esa clasificación, que ha sido utilizada por investigadores y por

funcionarios a cargo de la política habitacional del país, provienen básicamente de una falta de conocimiento tanto de los diferentes agentes que participan en la producción de las viviendas como de la articulación de sus prácticas; además, esa falta de conocimiento difícilmente podría ser superada utilizando una clasificación que producía rupturas y dicotomías falsas, sobre todo entre lo privado y lo público.

Creemos que una alternativa que abre un campo mucho más fértil para la investigación de los procesos de producción y circulación de la vivienda y para el conocimiento de los agentes implicados en los mismos, sobre todo en las ciudades latinoamericanas, es la que parte del concepto de *forma de producción* (Jaramillo, 1982), el cual puede servir de base para ordenar y clasificar la compleja red de relaciones sociales que se dan dentro de los mencionados procesos. Ese concepto implica “relaciones de los hombres entre sí y con los medios de producción para producir un bien”,¹ y sugiere la aplicación de algunas categorías analíticas, que surgen de la propia definición del concepto propuesto, para la ubicación de los agentes actuantes. Esas características se refieren a la ejecución del trabajo directo y al control técnico y económico de la producción, a las que se agregaría el concepto de *motor de la producción*, como elemento estructurador de la dinámica de la misma.

Este enfoque, además de ofrecer una tipología que permite superar las deficiencias de las clasificaciones anteriores, que acabamos de mencionar, también presenta mayores posibilidades que los esquemas más simplistas, que caracterizan la vivienda sólo a partir de los procesos de trabajo directo en la construcción de los edificios. Si bien los procesos generadores de valor, producidos a través de la sobreexplotación de la fuerza de trabajo en esa rama, resultan importantes para explicar la acumulación de

¹ El concepto de forma de producción se apoya a su vez en el de “relación de producción”, vista como un “sistema de lugares asignados a los agentes de la producción en relación con los principales medios de producción; ese sistema determina el lugar de los productores inmediatos y, eventualmente, el de los no productores”. Los lugares son vistos como sitios donde se ejercen ciertas funciones, como las que tienen que ver con la apropiación de la naturaleza, la coordinación de esos procesos, la repartición de sus resultados... (Bettelheim, 1969).

capital en el sector inmobiliario, ello no significa que el análisis deba sólo limitarse a esa fase de la producción. Por eso, al estudiar las formas promocionales de producción, pondremos énfasis en la articulación entre la construcción y las otras funciones que entran en el proceso de la vivienda.

En diferentes etapas históricas de una formación social pueden identificarse, entonces, formas de producción de la vivienda que tienden a ser dominantes y que coexisten con otras que tienden a retroceder o que permanecen con igual peso en el conjunto. Veremos a continuación las características básicas de las distintas formas de producción de la vivienda, para detenernos más adelante en aquellas que han aparecido y coexistido en la ciudad de México, sobre todo en las etapas más recientes del desarrollo de la metrópoli. Quisiéramos aclarar que las definiciones que presentaremos a continuación tienen un alto nivel de abstracción y servirán sólo de guía para ordenar y evaluar el material empírico que manejaremos a lo largo del análisis.

1.1. La autoconstrucción

Siguiendo el método de análisis que se desprende de la definición que presentamos antes, podemos decir que esta forma de producción se caracteriza por el hecho de que el consumidor de la vivienda es, al mismo tiempo, productor directo y concentra el control económico y técnico de la construcción. De esta manera, se produce un bien utilizando fuerza de trabajo no vendida al capital, así como medios elementales de producción. A pesar de que tal producción implica el autosuministro de un bien de uso, éste puede entrar luego al mercado, lo cual ocurre frecuentemente.

Los autoconstructores utilizan su fuerza de trabajo para disminuir los costos de producción, entre los que se incluirán generalmente sólo los materiales de construcción y una renta del suelo. En casos extremos, cuando se invaden terrenos y se utilizan materiales de desecho no comercializados, esos costos pueden reducirse a su mínima expresión,

Si bien esta forma de producción de la vivienda es muy importante entre los estratos de la población pertenecientes a los niveles más bajos de la escala social (los que, debido a sus escasísimos recursos, no tienen acceso a otras formas de producción más desarrolladas), en la realidad no se presenta muchas veces

la autoconstrucción en sentido estricto, sino formas combinadas, que describiremos más adelante.

1.2. La producción por encargo

Se caracteriza por presentar una identidad entre el agente que ejerce el control económico directo de la producción, propietario por tanto del terreno, y el usuario de la vivienda. El constructor, que ejerce el control técnico, es, en cambio, un agente distinto que explota un trabajo asalariado. Esta forma de producción no es mercantil, no se produce para el cambio, no existe separación entre producción y consumo; sin embargo, también en este caso, el bien de uso producido puede entrar a la circulación, ya sea bajo forma de arrendamiento o de venta.

Aunque dentro de este sistema de producción puede valorizarse el capital del constructor, la forma en sí no tiene el carácter de capitalista, ya que la acumulación y la ganancia no constituyen el elemento *motor de la producción* (Jaramillo, 1982).

Por otra parte, este tipo de producción se acompaña, en general, de la utilización de técnicas de construcción relativamente atrasadas, aplicadas por pequeñas empresas o a través de la contratación de trabajadores directos, coordinados por el mismo usuario o por un capataz especializado.

Esta forma fue dominante entre las clases medias y altas en las primeras etapas del capitalismo; hoy sigue existiendo, pero de manera más marginal, sobre todo entre las clases altas. En México, se sigue aplicando en mucho menor escala en las grandes ciudades, pero tiene todavía una presencia destacada en aquellos centros menores donde no ha surgido un sector promocional más avanzado.

1.3. La producción promocional privada

Esta forma de producción de la vivienda se distingue fundamentalmente porque el agente que tiene el control económico de la producción y por lo tanto la propiedad del suelo, el promotor, es un agente capitalista. El control técnico es ejercido por un constructor, también capitalista, y no existe en este caso una identidad entre producción y consumo, ya que la producción se orienta hacia el mercado. Esta forma es netamente capitalista; el *motor*

de la producción es la acumulación de capital, a través de la apropiación de la plusvalía generada por los obreros de la construcción y de la renta del suelo.

En este sistema de producción, podemos encontrar formas primitivas y más avanzadas de promoción. La evolución de esas formas hacia la constitución de un sector inmobiliario capitalista avanzado, que tiende a dominar sobre todo en el capitalismo más desarrollado, es consecuencia de las peculiaridades que manifiesta la producción de vivienda en relación con la renovación del ciclo del capital, características que han sido ya enumeradas, sobre todo en los trabajos de Topalov.²

La *promoción inmobiliaria* aparece básicamente cuando el capital inmobiliario es autónomo con respecto a la propiedad del suelo; con ella también se presenta el mercado capitalista del suelo y el antagonismo entre el capitalista y el propietario por la repartición de la renta. Mientras que, en los sistemas no capitalistas, el propietario controla el momento de cambio de uso del suelo, beneficiándose con la parte fundamental de la renta, en el caso de la promoción, el capital inmobiliario debe liberar un terreno, para organizar el cambio de uso del suelo, desplazando al propietario de la apropiación esencial de las rentas del mismo. Puesto que las funciones básicas del promotor son la liberación del terreno y el apoyo a las empresas constructoras para la producción sobre el mismo, la ganancia de promoción estará constituida, en parte, por la ganancia media del capital que paga la construcción, pero al mismo tiempo, por *la renta del suelo, componente muy importante de la ganancia de promoción*, ya que, al organizar la producción, el capital de promoción conduce a la formación de sobreganancias localizadas (Topalov, 1975).

La rentabilidad de la operación inmobiliaria depende de una combinación de capitales, ya que se financia con el capital de

²La producción de los objetos inmobiliarios encuentra problemas específicos en relación con la renovación del ciclo del capital que se dan tanto en la reproducción de las condiciones de producción como en la realización del valor. El monto de capital que debe invertirse es muy alto y conserva durante mucho tiempo la forma de producto semielaborado. Luego, se presentará un largo periodo de rotación del capital industrial y para cada ciclo productivo es necesario eliminar el obstáculo que opone el suelo a la producción. Las características especiales del ciclo llevarán a la aparición de una fracción especializada de capital: el capital de promoción (Topalov, 1978).

promoción, el capital de préstamo, que sustituye en parte al de promoción, y con el pago de los usuarios. Entonces, para comprender la lógica económica de los promotores, se debe tener en cuenta la velocidad de comercialización y la forma como se da la combinación de capitales.

En suma, el desarrollo de la promoción inmobiliaria capitalista avanzada implica la producción de viviendas para el mercado (la producción en serie y en gran escala); la utilización de un sector de la construcción en el que se ha dado un mayor desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones capitalistas de producción; una mayor complejidad del sistema de agentes y de sus prácticas; así como la difusión del acceso a la propiedad de la vivienda y el aumento de la dependencia del capital de crédito que financia tanto la etapa de producción como la de circulación de la mercancía. El capital promocional privado puede combinarse con el capital desvalorizado del Estado, que trata de hacer frente a la contradicción existente entre el alto precio de la vivienda y el bajo nivel de ingresos de la mayoría de la población, asegurando, al mismo tiempo, la ganancia del promotor. *El impacto de la promoción inmobiliaria sobre la valorización y uso del suelo en las ciudades es un aspecto crucial que debe tomarse en cuenta, por lo que será analizado más adelante.*

1.4. La producción promocional del Estado

El Estado no sólo actúa como agente financiero que aporta capital desvalorizado; en muchos casos puede asumir también el papel de promotor, es decir, puede ejercer el control económico, organizando la producción sobre el suelo de su propiedad y financiando al mismo tiempo la operación. En este caso, aunque se trate de una producción capitalista, ya que existe una relación capital-trabajo y se valorizan capitales, no podríamos afirmar que esta modalidad coincida totalmente con la lógica de la forma promocional privada. El elemento rector de la producción no sólo es la acumulación de capital, aunque aparezca en este tipo de producción; también se dan otros elementos que están presentes en la lógica de la acción del Estado, como, por ejemplo, la necesidad de hacer más accesible la vivienda, por razones políticas, a algunos sectores más desfavorecidos de la sociedad (Jaramillo, 1981).

A través de la promoción pública de vivienda, el Estado limita la promoción inmobiliaria privada y dificulta así el acceso del capital privado a un campo donde podría valorizarse. Por el contrario, a través del desarrollo de la obra pública y del apoyo financiero a promociones privadas, estimula la expansión de empresas privadas de construcción y promoción, facilitando la valorización de sus capitales y la acumulación en el sector.

El desarrollo de cada una de las formas de producción presentadas no se realiza independientemente de la existencia de las demás. *Se produce una interrelación y competencia entre las mismas que afecta su expansión o marginación, su dominio o transformación.* A veces, la acción del Estado puede apoyar una u otra forma de producción, mediando en las situaciones de enfrentamiento o competencia.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que, aun cuando una forma productiva desarrollada no sea en apariencia dominante, puede fijar condiciones que incidan en el funcionamiento de las menos desarrolladas. En tal caso, por ejemplo, la producción no capitalista de la vivienda tendría que pagar su tributo al mercado capitalista del suelo (que, como dijimos, comienza a presentarse con el avance del sistema de producción promocional) como consecuencia de los posibles usos capitalistas que podría tener el suelo sobre el cual esa producción se apoyara. Las formas avanzadas pueden destruir y marginar sistemas más primitivos o bien expandirse y coexistir con formas atrasadas que persisten o se recrean, como ocurre en general en las ciudades de los países latinoamericanos. De esta manera, el desarrollo de la promoción avanzada suele marginar la producción por encargo, pero coexistir con la gran difusión de la autoconstrucción.

2. ANTECEDENTES DE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Después de presentar una alternativa de estudio de los diferentes tipos de vivienda, a partir de sus *formas de producción*, trataremos de hacer referencia a las mismas para el caso de la ciudad de México, basándonos en algunos datos que encontramos en trabajos de otros investigadores y en nuestros propios estudios. Vale la pena aclarar que el tema de las formas de producción de

la vivienda casi no aparece en importantes análisis históricos sobre la ciudad de México en el siglo pasado y principios del presente, como, por ejemplo, en los realizados en el Seminario de Historia Urbana (Moreno A., coordinadora, 1978); en ellos se hace mención, en cambio, al sistema de fraccionamiento de terrenos en el proceso de expansión urbana. Quizás las fuentes históricas consultadas no incluían referencias al tema, como sí ha ocurrido en otros países, particularmente en Francia, donde tanto los historiadores como algunos especialistas en estudios urbanos han incursionado ampliamente en esta temática (Topalov, 1987). Ello ha permitido conocer las formas de producción habitacional a lo largo de ciclos históricos y poner de manifiesto su surgimiento, ampliación, declinación y eventual reaparición en periodos más o menos extensos.

En los próximos dos capítulos nos centraremos en el análisis, basado en nuestras propias investigaciones, de las *formas promocionales de vivienda* en la Z.M.C.M., desde su aparición a comienzos de los años sesenta hasta el presente. Por ahora quisiéramos examinar los estudios mencionados para mostrar, aunque sea de manera general, cómo se han presentado otras formas de producción en periodos anteriores, o bien en la misma época, en coexistencia con las formas promocionales. Para ello consideraremos tres periodos: el anterior a 1940, cuando aún no había comenzado el gran crecimiento de la ciudad de México; el que se extiende entre 1940 y 1960 y el posterior a 1960, que llega hasta la actualidad. El corte en 1960 se decidió en función de los grandes cambios que a partir de los sesenta ocurren en la ciudad de México, particularmente en lo que se refiere a las políticas habitacionales del Estado.

2.1. Periodo anterior a 1940

Desde mediados del siglo pasado, el incipiente desarrollo capitalista comercial e industrial fue modificando las formas tradicionales de producción y circulación de la vivienda, así como la organización del espacio urbano. La desamortización de los bienes de la Iglesia y la afectación de tierras comunales por la reforma liberal destruyeron las viviendas de las comunidades indígenas aledañas a la ciudad y también las correspondientes a las sociedades religiosas, dando lugar al comienzo del desarrollo de un

“mercado del suelo” y al surgimiento de formas mercantiles de circulación de la vivienda para los sectores pobres urbanos (COPEVI, 1977 y Morales, 1978).

Justamente en esa época comenzó la creación de nuevos barrios llamados colonias, planificados para el interés de los fraccionadores; el municipio vendía tierras comunales y públicas a especuladores que luego las lotificaban y comercializaban. Seguramente en esos fraccionamientos se daba sobre todo la producción por encargo, que hemos definido antes, a través de la cual el propietario de un lote mandaba construir su casa a un constructor.

Las familias correspondientes a los estratos populares se hacinaban en los inquilinatos centrales, modalidad dominante de alojamiento de las mismas hasta mediados de este siglo. Esos inquilinatos se constituyeron primero en las viejas residencias coloniales de la clase alta, que comenzó a trasladarse a la periferia alrededor de 1880, y más tarde en edificios construidos especialmente para alquilar a los sectores obreros (como en la colonia Guerrero), que se produjeron a través de *formas primitivas de promoción inmobiliaria rentista*.³

Durante el porfiriato ya se había producido una concentración importante de propiedad urbana en manos de la burguesía comercial, de políticos y extranjeros. Fundar nuevas colonias resultaba un gran negocio; se compraban tierras agrícolas alrededor de la ciudad a precios irrisorios y se obtenían cuantiosas ganancias al producir fraccionamientos sin servicios mínimos, los cuales debía proveer más tarde el municipio (Suárez Pareyón, 1977). La venta de terrenos y, en algunos casos, la venta o alquiler de casas en las colonias de la burguesía emergente permitieron una acumulación de capital que fue responsable, posiblemente, de la promoción de nuevas urbanizaciones. Parece que en la colonia Juárez el capital inmobiliario fue de origen norteamericano (COPEVI, 1977).

Entre 1910 y 1940, los dueños de una parte importante de

³ Lamentablemente, parece que ha resultado difícil encontrar referencias precisas con respecto a los agentes sociales que intervinieron en el proceso de producción de esas vecindades hacia fines del siglo pasado y principios del presente, según lo atestiguan algunos investigadores, como René Coulomb, que han trabajado sobre este tema.

la propiedad urbana pertenecían a la vieja aristocracia latifundista. Mientras que la Revolución expropió las haciendas prácticamente sin indemnización, las propiedades urbanas no fueron afectadas. Así, pasada la Revolución y con el comienzo de la reestructuración económica, la citada aristocracia comenzó a recibir nuevamente enormes rentas provenientes del gran aumento de los precios de las propiedades urbanas, producido por el desarrollo social, las obras del Estado, etcétera (Flores, 1974).

Ya durante el cardenismo, comenzaron a surgir colonias populares, pero en general, ese fenómeno había sido identificado con el proceso de industrialización y rápido crecimiento que se dio a partir de 1940. Esas colonias, que fueron caracterizadas como de invasión, de renta o de fraccionamiento fraudulento, concentraban hacia 1940 alrededor de 100 000 habitantes, es decir, el 6% de la población del D.F. (Perló, 1981), y en ellas se presentaron seguramente formas de autoconstrucción de la vivienda. Por otra parte, las estadísticas de construcción de esa época indican un desarrollo relativamente importante de viviendas en alquiler, lo que muestra cierta difusión de formas promocionales de producción de vivienda para diferentes estratos sociales. Esas formas promocionales para la renta de casas o departamentos no significaron la aparición de agentes capitalistas importantes que invirtieron en el sector, sino seguramente de pequeños inversionistas cuyo capital se originaba en el comercio o el negocio con la tierra. Sin embargo, no existen investigaciones al respecto, por lo que las afirmaciones precedentes adquieren más bien el carácter de hipótesis.

La vivienda promovida o financiada por el Estado era casi insignificante; no obstante, ya se observaban ciertos esfuerzos del sector público para intervenir en la producción habitacional. Por ejemplo, la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, antecesora del ISSSTE, comenzó a financiar a partir de 1925 unas 400 viviendas anuales para trabajadores del Estado y unas pocas viviendas para obreros fueron promovidas por el Departamento del Distrito Federal; pero en realidad no existían mecanismos financieros, ni privados ni públicos, que permitiesen financiar programas habitacionales importantes. Como dijimos, los sectores pobres urbanos habitaban, en su mayoría, las vecindades centrales.

2.2. El periodo 1940-1960

A partir de 1940 comenzó el crecimiento explosivo de la población de la Z.M.C.M. (se duplicó en 10 años), así como la gran expansión de la mancha urbana; ésta tuvo lugar primero dentro de los límites de Distrito Federal y sólo en los cincuenta, pero sobre todo en los sesenta, la metrópoli invadió el Estado de México.

La expansión del área ocupada en el D.F., se produjo a través de fraccionamientos y colonias. Mientras que los fraccionamientos requerían ser aprobados antes de su realización y cumplir con los requisitos fijados por la ley, las colonias, de carácter popular, se iban formando sin ninguna restricción, para ser aprobadas con posterioridad mediante la introducción de algunas mejoras. El número de lotes comprendidos en colonias populares fue, durante ese periodo, bastante mayor que en los fraccionamientos destinados a sectores medios y altos de la población (COPEVI, 1977; Schteingart, 1978).⁴

El gran crecimiento de la población se acompañó de la multiplicación de dificultades para el alojamiento, particularmente de los migrantes pobres, que saturaron las vecindades centrales y comenzaron a ubicarse en las colonias populares ubicadas al norte del D.F., cerca de las zonas industriales, que en general carecían de servicios. En esas colonias, las viviendas eran en gran parte autoconstruidas por los mismos usuarios. Hacia el final de esta etapa, algunos migrantes invadieron tierras en la zona noreste, en el Estado de México, sobre todo en lo que luego constituyó Ciudad Nezahualcóyotl, que analizamos en el capítulo anterior.

Durante los años cuarenta se dictaron leyes de "congelamiento" de rentas, que afectaron una parte del parque habitacional de la época (el de las familias que pagaban rentas menores de 300 pesos), para hacer frente a los altos costos de la vivienda y mitigar en parte la crítica situación de los sectores populares que se iba agudizando con la rápida urbanización. Quizás por esa

⁴Según una pequeña investigación que realizamos, entre 1940 y 1975 el número de lotes incluidos en colonias regularizadas en el Distrito Federal fue de 98 230, mientras que, en los fraccionamientos aprobados, la cifra ascendió a 40 780 lotes (datos elaborados a partir de información provista por el Departamento del Distrito Federal).

razón se calculaba que la construcción correspondiente a vecindades, departamentos y casas de alquiler se redujo, de un 23% de todos los edificios financiados por el sector privado en el D.F., en el periodo 1940-1945, al 16% en los años 1946-1952 (COPEVI, 1977).

Fue en los cincuenta cuando el Estado mexicano comenzó a asumir una mayor responsabilidad en la provisión de viviendas. Al finalizar la segunda guerra mundial sólo existían programas menores. A las viviendas financiadas por la antes mencionada Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se agregaron las promociones del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, creado en 1933, pero que sólo a partir de 1947 y sobre todo de 1954 participó en la producción habitacional; del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), creado en 1954 y antecesor de INDECO; del Instituto Mexicano del Seguro Social, creado en 1942; y del Departamento del Distrito Federal. En general, las viviendas realizadas por los citados organismos en esa época eran promovidas por las mismas instituciones públicas y entregadas en renta a los usuarios, criterio que también rigió, en un principio, en gran parte del conjunto habitacional Nonoalco-Tlatelolco, realizado por BANOBRAS y el ISSSTE en 1960-1963 (Garza-Schteingart, 1978). Se calcula que entre 1947 y 1964 los organismos públicos mencionados promovieron y financiaron alrededor de 77 000 unidades en la ciudad de México, lo cual representaba un promedio anual de unas 4 200 viviendas y un gran aumento con relación a la producción del periodo anterior (COPEVI, 1977). Sin embargo, todavía la participación del Estado era mínima comparada con la producción total de viviendas y sobre todo con relación al gran aumento de la demanda habitacional, producto del explosivo crecimiento al que ya hicimos referencia.

Como veremos en el capítulo V, algunas grandes operaciones de la época, sobre todo del INV, fueron realizadas a través de *promociones del Estado*, modalidad que después comenzó a declinar.

3. LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN LA ZMCM A PARTIR DE 1960

El análisis de esta época, a diferencia del referido a las etapas anteriores, se basa, en una medida importante, en nuestras propias investigaciones y, por supuesto, podrá ofrecer una información más amplia sobre las formas de producción de la vivienda, que además están más directamente vinculadas al desarrollo de la investigación presentada en los próximos dos capítulos.

En este periodo continúa el gran crecimiento metropolitano y tiene lugar la expansión de la mancha urbana particularmente en el Estado de México. Como podemos apreciar en el cuadro que aparece a continuación, en la década de los sesenta se produjo una enorme reducción de los fraccionamientos aprobados en el Distrito Federal, que fue resultante de la prohibición establecida en esos años por el entonces regente de la entidad. Aun cuando al levantarse esa restricción, después de 1968, la aprobación de fraccionamientos tuvo un fuerte repunte, al concentrarse en sólo cinco años el 40% de todos los lotes aprobados entre 1940 y 1975, esas cifras resultan muchísimo menores que las correspondientes a los municipios conurbados del Estado de México (los lotes o viviendas en fraccionamientos aprobados fueron unos 29 000 en el D.F., y 166 100 en el Estado de México, en el quinquenio 1970-1975; véase el cuadro 9 del capítulo III y el que presentamos a continuación).

NÚMERO DE LOTES APROBADOS EN FRACCIONAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL (1940-1975)

<i>Años</i>	<i>Fraccionamientos</i>	
	<i>Núm. lotes</i>	<i>%</i>
1940-1949	17 686	24.3
1950-1959	23 093	31.8
1960-1969	2 808	3.9
1970-1975	28 991	40.0
<i>1940-1975</i>	<i>72 588</i>	<i>100.0</i>

FUENTE: elaboración a partir de información entregada por la Oficina del Plano Regulador del Departamento del Distrito Federal.

3.1. La producción de vivienda en los fraccionamientos aprobados en el Estado de México

En el capítulo anterior analizamos los fraccionamientos aprobados en el Estado de México desde 1958 para ver en qué medida acompañaron la expansión de la mancha urbana en los municipios conurbados, teniendo en cuenta sobre todo la superficie ocupada por esas urbanizaciones; en éste retomaremos el análisis para considerar las viviendas previstas en los mismos y su forma de producción. Al hablar de *viviendas previstas* nos estamos refiriendo a las que el fraccionamiento podía comprender pero no a las efectivamente realizadas, pues se ha observado que, en el corto plazo, muchos lotes permanecen sin construcción, sobre todo en los grandes fraccionamientos (Duhau, 1988), por lo que la aprobación de los mismos es un indicador de terrenos urbanizados pero no necesariamente construidos con vivienda.

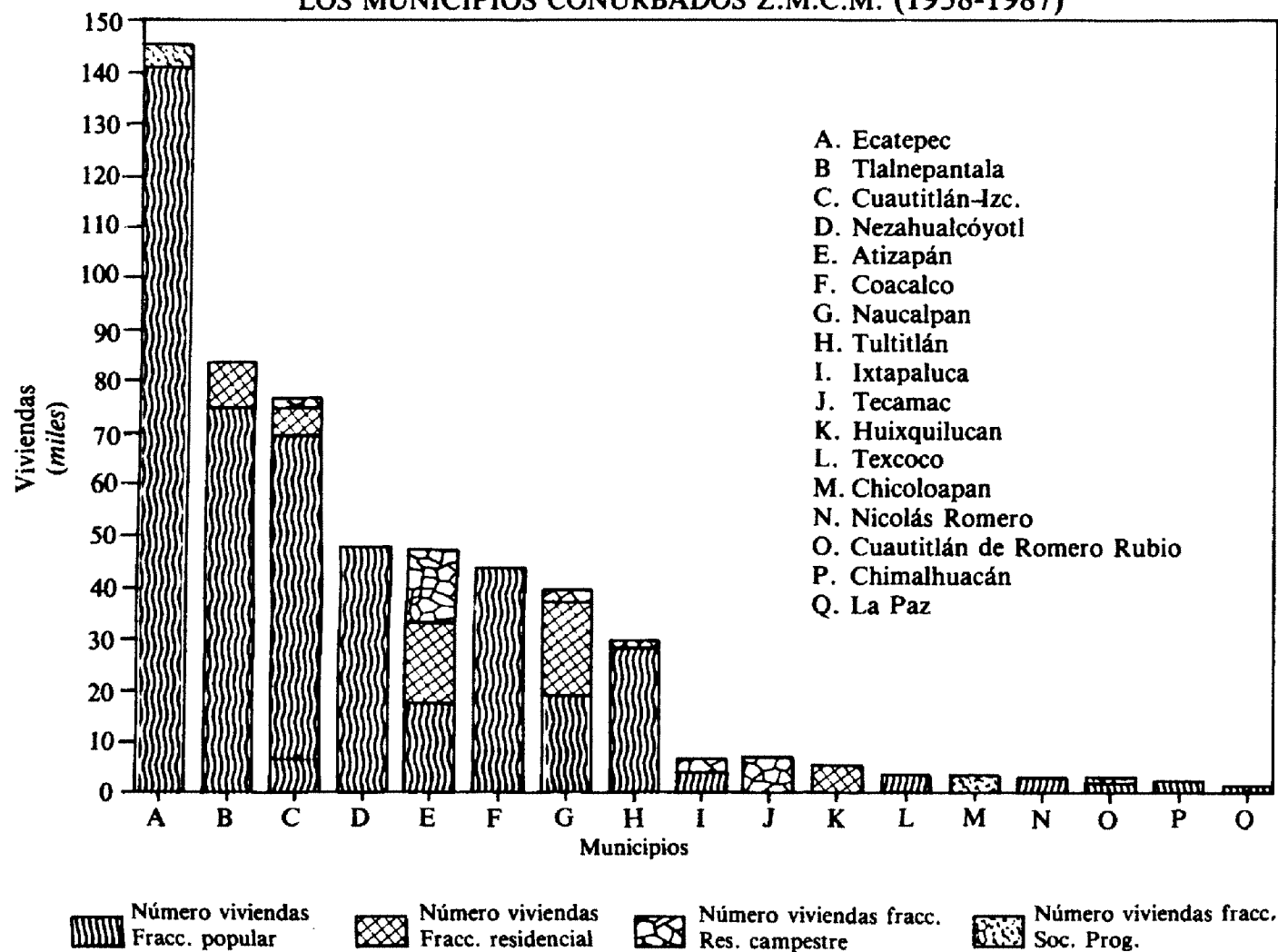
Si observamos nuevamente los cuadros sobre fraccionamientos que presentamos en el capítulo anterior (cuadros 4 a 10) podemos comprobar que contienen también el número de viviendas previstas. Ese número asciende a casi 552 000 unidades en el periodo 1958-1987 y los mayores porcentajes se concentran en el segundo y tercer periodos (de 1964 a 1975), que absorben entre los dos el 52% de todas las viviendas previstas. Vale la pena hacer resaltar que el último periodo (1982-1987) presenta un porcentaje mucho más alto de viviendas que el correspondiente a la superficie de fraccionamientos aprobados y que se observa un aumento del número de viviendas por fraccionamiento con una disminución acentuada de la superficie promedio de los mismos (cuadro 9). Ello indica que la superficie por fraccionamiento, que va en aumento al pasar del primero al segundo y del segundo al tercer periodos (y alcanza la mayor dimensión promedio en la administración de Hank González) para declinar posteriormente, sobre todo en los últimos años, se acompaña al mismo tiempo de un aumento en la densidad habitacional, en particular por la construcción en altura; es decir, la vivienda individual (una vivienda por lote) es reemplazada por la vivienda colectiva, con densidades habitacionales mayores por hectárea (la densidad promedio aumenta de 33 a 73 viviendas por hectárea al pasar del penúltimo al último periodo considerado). Sin

embargo, se debe aclarar que en esa densidad promedio también influye la presencia o no de fraccionamientos campestres los cuales, como ya señalamos, implican una urbanización muy extensiva. Es por ello, como podemos apreciar en la gráfica I, (ubicada en el capítulo 2) que también en el segundo periodo baja la superficie fraccionada mientras aumentan las viviendas. Es decir que, ni en el segundo ni en el quinto periodos se presentan esos fraccionamientos y ello provoca el incremento de la densidad habitacional promedio, pero además en el último periodo ese promedio sube debido al cambio señalado en cuanto al tipo de vivienda construida. Esto se confirma si nos referimos sólo a los fraccionamientos populares; así, en la gráfica II se observa que la curva correspondiente a la superficie sigue al principio la misma tendencia que aquella que representa el número de viviendas, en cambio, en el último periodo, ese número aumenta mientras que la superficie fraccionada disminuye.

Al continuar con la distinción entre fraccionamientos populares y residenciales, comprobamos que las viviendas previstas en los primeros absorben el 83% del total (458 886 viviendas), mientras que los fraccionamientos residenciales concentran sólo el 10% de las mismas y el 7% restante corresponde a los campestres y social-progresivos. En cuanto a la superficie por aprobación, podemos ver que en los fraccionamientos populares es muy alta en el segundo y tercer periodos para bajar casi a la mitad en el cuarto y seguir disminuyendo en los últimos años, mientras que el número de viviendas se mantiene casi a los mismos niveles en todas las administraciones (con excepción de la primera). Para los fraccionamientos residenciales, las superficies por aprobación son sólo un poco menores que en el caso anterior (exceptuando el último periodo) y, en cambio, el número de viviendas es mucho más reducido. Esto indica que el proceso de densificación es mucho mayor en los fraccionamientos populares que en los residenciales (por la construcción de vivienda colectiva), además de que, por supuesto, en estos últimos las densidades siempre han sido menores debido al mayor tamaño de los lotes para cada vivienda (cuadro 9).

Si consideramos ahora las *viviendas previstas por municipio*, comprobamos que los mayores porcentajes se concentran en Ecatepec, Tlalnepantla y Cuautitlán-Izcalli, que absorben el 55.4% del total y los sigue en importancia un grupo formado

Gráfica VII
VIVIENDAS DE LOS FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN
LOS MUNICIPIOS CONURBADOS Z.M.C.M. (1958-1987)



por los municipios de Atizapán, Coacalco, Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tultitlán, que concentran el 37.6% de las viviendas previstas (véase el cuadro 10). Es importante aclarar que, en el caso de Nezahualcóyotl, a pesar de su gran población, el número de viviendas previstas es bastante reducido debido a que la mayor parte de su urbanización se dio a través de fraccionamientos clandestinos, como vimos en la presentación que hicimos de ese caso en el capítulo anterior. La mayor parte de las viviendas previstas corresponde a fraccionamientos populares y sólo en Atizapán y Naucalpan alcanzan proporciones elevadas las viviendas en operaciones residenciales (véase la gráfica VII).

En los fraccionamientos aprobados, la vivienda se produce básicamente a través de la *promoción inmobiliaria capitalista* (como veremos en los dos próximos capítulos) y en una medida mucho menor a través de la *producción por encargo*, sobre todo en los fraccionamientos residenciales, donde los lotes se vendieron sin vivienda. Es decir, una parte preponderante de la expansión urbana que ha tenido lugar a través de fraccionamientos incluye la forma de producción promocional.

La *industria de la construcción*, que comienza a afianzarse sobre todo en los años cuarenta, alcanza en este periodo un particular desarrollo, que se aplica ya no sólo a las obras públicas de infraestructura sino también a la vivienda. La producción de vivienda en serie y la construcción de grandes conjuntos habitacionales expresan el avance de la tecnificación y de las relaciones capitalistas de producción en la rama. En 1963, esa industria se incorporó a las actividades favorecidas por el Estado, al permitírsele obtener créditos refaccionarios y de la banca de depósitos. Mientras que en las primeras décadas de este siglo, una buena parte de la producción habitacional resultaba totalmente dependiente de la importación de materiales de construcción y de las posibilidades de ahorro de las capas más solventes de la población, en las últimas décadas se independiza de las fluctuaciones del comercio exterior y comienza al mismo tiempo a depender mucho más de las políticas crediticias y de la intervención directa del Estado en este campo.

Aunque la *autoconstrucción* se ha dado mayoritariamente en los asentamientos irregulares, también aparece, aunque en pequeña medida, en los fraccionamientos aprobados donde la tierra ha tenido precios más accesibles, sobre todo en aquellos reali-

zados con la participación de organismos oficiales y mixtos, como AURIS y SOMEX, que analizaremos más adelante. También habría de presentarse en los fraccionamientos social-progresivos, que, como ya dijimos, comenzaron a aprobarse a partir de 1983 y que incluyen unas 10 500 viviendas previstas (sobre todo en Ecatepec y Chicoloapan; véase el cuadro 8); no sabemos cuántas de éstas ya se han producido a través de la autoconstrucción con apoyo oficial, tal como lo establece la nueva legislación sobre fraccionamientos del Estado de México que analizamos en el capítulo anterior.

3.2. La producción habitacional en los asentamientos populares

El crecimiento metropolitano fue por supuesto mucho mayor en colonias populares que en fraccionamientos para sectores medios. Si bien en 1947 sólo el 2.3% de la población se alojaba en viviendas muy precarias, erigidas por los usuarios, para 1952 esa forma de vivienda ya se había establecido en el mapa de la ciudad en lo que se denominó la *colonia popular*. No existen fuentes censales o estadísticas adecuadas para conocer con precisión la proporción de habitantes que ocupa esos asentamientos y, a menudo, los datos presentados son bastante contradictorios. Hacia 1952, se estimaba que un 22% de los habitantes de la Z.M.C.M., vivía en colonias populares y, hacia 1976, los cálculos fueron de un 50%; esas colonias cubrían un 64% de las áreas urbanizadas de la metrópoli (Connolly, 1981). Algunos cálculos más recientes (Iracheta, 1987) consideran que en el Distrito Federal existían en 1986 unos 111 kilómetros cuadrados de superficie de terrenos irregulares, los cuales representan el 25% del área urbana dedicada a uso habitacional en esa entidad; las delegaciones que presentan el mayor grado de irregularidad son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Álvaro Obregón, Tláhuac e Iztacalco. En esa superficie se han considerado unos 300 000 lotes para aproximadamente 1 600 000 habitantes, lo que representa alrededor del 15% de la población del D.F. Sin embargo, se aclara que esas cifras son muy bajas, porque también habría que incluir los terrenos que están en proceso de regularización y que las fuentes utilizadas consideran separadamente; si se agregan esos datos a los anteriores, se llega a un total de 212 kiló-

metros cuadrados y a unos 540 000 lotes con alrededor de 3 millones de habitantes. En 17 municipios conurbados del Estado de México, para el mismo año se consideraban alrededor de 140 mil metros cuadrados de superficie irregular (el 35% del área de uso habitacional de esas unidades) que incluirían unos 440 000 lotes para alrededor de 2.6 millones de habitantes, que representan el 34% del total de población de esos municipios.

Probablemente estas cifras referidas a la irregularidad sean bastante menores que las consignadas para 1976 debido a que tomaban en cuenta todos los asentamientos que comenzaron como irregulares y, por lo tanto, tuvieron procesos distintos que los de los fraccionamientos, aprobados antes de realizarse la urbanización y las viviendas. Aun cuando se hayan beneficiado posteriormente con la regularización, en nuestra opinión ese cálculo es más pertinente para diferenciar los distintos procesos legales e ilegales que intervinieron en el inicio de la formación de los espacios habitacionales.

Los análisis realizados con respecto a la forma de producción de la vivienda en esos asentamientos pusieron de manifiesto que la *autoconstrucción* propiamente dicha tuvo en ella una participación importante, aunque también en repetidas ocasiones se pudo observar la participación de formas de producción en las que se combina la *autoconstrucción* con la *producción por encargo*; así, algunas partes de la vivienda son realizadas por los usuarios, mientras que, para otras partes más complejas y difíciles de construir, se recurre a la contratación de trabajo asalariado. Estas combinaciones pueden presentar diferentes opciones, ya sea por el distinto peso que puede tener cada una de las formas de producción en el proceso total de edificación de la vivienda, ya por las variadas condiciones que se encuentran en la contratación de la mano de obra asalariada. En general, en estos casos la construcción de la vivienda se caracteriza por no contar con ningún mecanismo institucional de crédito y por ser financiada por los propios usuarios cuando cuentan con un "superavit" del ingreso familiar. Esto provoca que la construcción sea realizada en forma paulatina y que el estado de las viviendas sea precario o que éstas permanezcan sin mejorar durante mucho tiempo, lo que da como resultado un *lento proceso de consolidación de las mismas*. En la mayoría de los casos, esas viviendas no cumplen con las normas vigentes establecidas en los regla-

mentos de construcción por lo que su producción se realiza en un marco de *ilegalidad* que se superpone al que se presenta para el caso del acceso al suelo.

En un estudio realizado en seis colonias populares de la ciudad de México y que tomó como base 600 entrevistas a familias representativas del total que habitaba esas colonias (Cenvi, 1982), se concluía que en el 52.6% de los casos de la muestra, se empleó en la construcción sólo mano de obra familiar, en un 19.5% se utilizó en parte mano de obra contratada y en parte mano de obra del usuario y de familiares no pagados, por último, sólo en un 16.3% de los casos se detectó que las viviendas habían sido construidas exclusivamente con mano de obra contratada (es decir, por encargo), incluyendo albañiles, maestros y trabajo pagado de familiares. En otro estudio, en el que se estableció una tipología de vivienda correspondiente a las distintas fases observadas en el proceso de construcción y consolidación de la misma, se presentó una relación entre los tipos de vivienda y la mano de obra utilizada en la producción de cada uno de esos tipos (Bazant, 1980). Dejando de lado el tipo 1, que correspondía a la vivienda precaria, totalmente construida por las familias, se observó que en la vivienda tipo 2 (que se encuentra en la etapa inicial de construcción de la vivienda definitiva) las familias participaban con un poco más de la mitad de la mano de obra en la construcción y contrataban albañiles para la otra parte. En más de un 85% de los casos, los mismos habitantes realizaban las mejoras. En la vivienda de tipo 3 (correspondiente a la etapa de expansión), las familias aportaban el 35% de la mano de obra y contrataban albañiles sobre todo para las ampliaciones. Por último, para la vivienda de tipo 4, en la etapa de consolidación, la familia aportaba sólo el 20% de la mano de obra para las ampliaciones, ya que se disponía de más recursos económicos debido a que más miembros de la familia trabajaban y, también, porque contaban con menos tiempo libre. Para las mejoras se contrataba más del 6% de la mano de obra, básicamente albañiles y plomeros para las instalaciones de baño y cocina. Con esto se podía concluir que, a medida que avanzaba el proceso de consolidación de la vivienda, disminuía la proporción de trabajo familiar, aumentaba de manera correspondiente la relativa al trabajo asalariado y cambiaba, al mismo tiempo, el tipo de mano de obra empleada. Esto también se relacionaba

con el aumento en el grado de dificultad de la construcción y con las posibilidades económicas de las familias.

Los estudios han mostrado que, en general, más del 50% de las viviendas en los asentamientos populares fue totalmente autoconstruido por los usuarios, la producción por encargo fue mínima y las formas combinadas se presentaron en alrededor de la cuarta parte de las viviendas en distintas colonias. Aunque es cierto que muchas familias no pueden construir su vivienda sin la participación de mano de obra remunerada en lo que se relaciona con las partes más complejas de la edificación, también es verdad que, por un lado, existen numerosos jefes de familia que son obreros de la construcción y, por otro, que el proceso de consolidación de la vivienda es muy lento, por lo que, durante muchos años, las unidades quedan sin incorporarse a las etapas de la construcción definitiva o de mejoramiento (que sí requiere mano de obra especializada y remunerada). Por ello sería importante que se siguieran haciendo estudios, como el mencionado antes, en los que se relacionen los tiempos y las etapas de la construcción con la calidad de la vivienda y las formas de participación de la mano de obra.

Si bien las investigaciones citadas señalan que los *salarios y ahorros* para financiar la construcción de la vivienda provienen sobre todo del jefe de familia, a través de algunas exploraciones que realizamos recientemente en 5 colonias populares de la Z.M.C.M. (Schteingart, 1986) pudimos comprobar que con la crisis ha aumentado la participación de otros miembros de la familia, así como los trabajos complementarios, en el empleo principal o en un segundo empleo.

Esta forma de producción de la vivienda tiene lugar, entonces, con grandes sacrificios de las familias, como consecuencia de la prolongación de la jornada laboral, no sólo para autoconstruir la morada sino también para conseguir mayores recursos que permitan pagar los insumos, cada vez más caros, que entran en la construcción. A diferencia de los estudios realizados en los años setenta, de orientación “turneriana”,⁵ que tendían a idea-

⁵ Nos referimos a los trabajos de John Turner, que fueron mencionados en la presentación del libro al hacer el análisis de la investigación en México. Estos trabajos tuvieron una gran influencia en América Latina en los años setenta, en algunos sectores académicos y entre planificadores y funcionarios de los gobiernos.

lizar la producción de la vivienda por los mismos usuarios, los trabajos más recientes han puesto énfasis en el costo relativamente alto de la vivienda, que incluye una gran cantidad de trabajo, como consecuencia de la utilización de formas atrasadas de producción, de la baja productividad del trabajo y de la inexperiencia de los autoconstructores.

En cuanto a la forma de circulación de esas viviendas, hemos dicho que, en general, se producen como bien de uso; sin embargo, muchas veces pueden entrar a la circulación, ya sea a través de la venta o del alquiler, de toda la vivienda o de parte de la misma. Muchos han señalado el gran aumento de la renta de cuartos en las viviendas de las colonias periféricas como una alternativa para las clases populares, cuya situación se ha deteriorado con la crisis. Sin embargo, hasta el momento existen pocas investigaciones al respecto, particularmente para la ciudad de México, con excepción de las llevadas a cabo por Coulomb (1987; 1988).

3.3. Las políticas habitacionales del Estado y el financiamiento para distintas formas de producción de la vivienda (1960-1987)

Nos referiremos a continuación al financiamiento de la vivienda a través de diferentes programas y, sobre todo, a la *participación del Estado para apoyar las distintas formas de producción de la vivienda*. Ello nos servirá, asimismo, para entender cómo se combina la promoción inmobiliaria privada con el crédito público o, bien, con qué financiamientos han tenido lugar las promociones públicas; es decir, este análisis resulta de fundamental importancia para el estudio de la promoción habitacional.

Dividiremos el periodo en estudio en dos grandes etapas; la primera de ellas se extiende desde principios de los años sesenta hasta principios de los ochenta y la segunda cubrirá fundamentalmente la actual administración y la época de crisis que comienza en 1982. Esta división se debe a que nos interesa particularmente, como dijimos, mostrar la vinculación del financiamiento de la vivienda con la promoción inmobiliaria, que también será analizada hasta 1981 y, luego, en el contexto de la crisis.

Antes de la reforma de 1962 la Ley General de Instituciones

de Crédito y Organizaciones Auxiliares, las condiciones crediticias en el mercado financiero mexicano hacían difícil el acceso de las personas de escasos y medianos recursos al crédito hipotecario, ya que la inversión inicial era de entre el 50 y el 70% del valor de la vivienda y las tasas de interés, muy altas. Además, la disponibilidad de fondos de las instituciones hipotecarias era bastante reducida, incluso para el crédito a los sectores solventes. Así, antes de 1962 la producción de vivienda financiada por el Estado era muy limitada (de apenas 3 400 viviendas anuales en todo el país) y en ella predominaba la acción del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (ISSSTE) y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), dirigida básicamente a empleados públicos.⁶

3.3.1. 1962-1982

Con la reforma legal de 1962, se abrió paso a la creación del Programa Financiero de la Vivienda y a la expansión del crédito hipotecario en general. Ese Programa formó parte de la política desarrollada por el Estado mexicano para establecer fideicomisos⁷ públicos y fondos para aumentar el flujo del crédito hacia líneas de actividad que habían estado restringidas, justamente por la falta de financiamiento, como era el caso de la vivienda. En general, esos fondos eran empleados para complementar los recursos de las instituciones privadas de crédito, tanto para la reducción de los riesgos del préstamo como para incrementar la liquidez.

Así, se crearon como parte del programa mencionado, el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda

⁶ Para conocer con mayor detalle los programas de vivienda anteriores a 1960, véase Garza y Schteingart, 1978 y COPEVI, 1976.

⁷ En el derecho mexicano, el fideicomiso es una figura jurídica en virtud de la cual una persona llamada fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese propósito a una institución fiduciaria (el banco). El fideicomiso puede adoptar formas distintas y usarse para fines muy diversos; ha servido, en muchos casos, para realizar operaciones al margen de la ley. Luego volveremos sobre este tema, al referirnos a la promoción inmobiliaria.

(FOGA), fideicomisos del Banco de México a través de cuyo control se canalizaban recursos de los departamentos de ahorro de los bancos privados hacia la vivienda llamada de "interés social". Esos créditos presentaban condiciones más favorables en cuanto al desembolso inicial y al pago de las cuotas para la amortización de la deuda, manifestando pequeñas variantes según se tratara de créditos a promotores, a organismos gubernamentales, a sindicatos o a particulares. Cubrían, desde un principio, el 80% del costo de la vivienda (llegaron a cubrir el 95% con la ayuda del FOGA) y se comenzaron a otorgar con tasas de interés del 10 y 12% anual (que, como veremos, cambiaron mucho con la inflación) para la construcción o adquisición de viviendas que cumplieran con las normas establecidas por el FOVI y cuyos precios máximos no podían superar ciertos topes fijados por ese Fondo, los cuales también han ido variando, sobre todo a partir de los últimos 8 años.

Los créditos acordados a través de esta modalidad fueron numerosos, lo que significó que la cantidad de viviendas producidas con la intervención del sector público en la Z.M.C.M., pasara de 4 200 unidades anuales en el periodo anterior a 1963 a 8 340 en el resto de la década de los años sesenta *y que se estimulara, al mismo tiempo, la producción promocional a través del crédito a los promotores*. Así, entre 1963 y 1970 predominaron, en el financiamiento de la vivienda con apoyo del Estado, el PFV (Programa Financiero de la Vivienda), la utilización de recursos de la banca privada y una producción media anual de 20 800 unidades en el país (Garza y Schteingart, 1978).

Por otra parte, el sistema del Fondo Nacional de la Vivienda, creado en 1972 con base en la captación de recursos sobre el 5% del salario de los trabajadores, significó otro cambio importante en la intervención del Estado en el financiamiento y una nueva posibilidad de canalizar capital "desvalorizado",⁸ particularmente para la vivienda de los trabajadores, los que anteriormente habían sido atendidos de manera muy limitada. Esta modalidad se aplicó a tres sectores de trabajadores, dando co-

⁸ En este caso empleamos el término *capital desvalorizado*, no con el sentido que le han dado los teóricos del "capitalismo monopolista de Estado" (Boccaro, 1973), sino simplemente para hacer referencia a un capital que adelanta el Estado con una tasa de remuneración menor que la normal.

mo resultado la creación de tres Fondos: el INFONAVIT, para los trabajadores de cualquier empresa privada; el FOVISSSTE, para los trabajadores al servicio del Estado y el FOVIMI (ISSFAM) para las fuerzas armadas. En estos casos las características del crédito fueron mucho más favorables que las de los sistemas anteriores; así, el INFONAVIT otorgaba créditos amortizables en un plazo de 10 a 20 años, las cuotas eran proporcionales al salario (del 14 al 18% del salario de los trabajadores) y la tasa de interés del crédito ejercido del 4% anual sobre saldos insolutos. En el caso del FOVISSSTE, esa tasa de interés ascendía al 6%.

La incorporación de los Fondos, sobre todo del INFONAVIT, produjo nuevamente un salto importante en la producción de vivienda con apoyo estatal, la cual llegó en los años setenta a unas 55 400 unidades anuales promedio en todo el país y a 18 800 unidades anuales promedio en la Z.M.C.M.

En cuanto a las más importantes instituciones del Estado que han participado en el financiamiento y producción de la vivienda en México y en la Z.M.C.M., en particular, la más antigua es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), que tiene más de 50 años de funcionamiento, le sigue el citado Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI), con casi 25 años, y los restantes son mucho más recientes, ya que aparecieron entre 1970 y 1973. Sin embargo, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO) reemplazó al Instituto Nacional de la Vivienda; la Dirección General de la Habitación Popular (DGHP), que pertenecía al Departamento del Distrito Federal, realizaba acciones que antes correspondían a ese Departamento; y el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) representa la continuación de las acciones del ISSSTE; sólo el INFONAVIT y AURIS (organismo del Estado de México que analizaremos en el capítulo 6) no tuvieron precedentes institucionales. La DGHP desaparece en 1977 y sus funciones pasan a la Comisión de Desarrollo Urbano del D.F. (CODEUR); hacia el final de esta etapa (1962-1982), el Fondo de Habitaciones Populares, que formaba parte de BANOBRAS, se separa de éste y el INDECO es liquidado; las funciones de este último fueron absorbidas por 28 Institutos de Vivienda de los Estados. En síntesis, los programas de vivienda del Estado en la Z.M.C.M., han sido llevados a cabo a través de varias instituciones de cobertura nacional, pero también por

medio de organismos locales correspondientes al Departamento del Distrito Federal (DGHP) y al gobierno del Estado de México (AURIS).

En los años sesenta, los *recursos de las instituciones* a las que hemos hecho referencia provinieron en un altísimo porcentaje de la banca privada, el 15% aproximadamente de recursos presu-puestales del Gobierno Federal y, en menor medida, de emprés-titos extranjeros (sobre todo en el caso de FOVI, en un comienzo, y en el de BANOBRAS). Con la aparición de los Fondos, parti-cularmente del INFONAVIT, se modificó de manera sustancial la composición del origen de los recursos y la participación de la banca privada bajó considerablemente su peso en la inversión. En el cuadro 11 podemos observar que hasta 1976 el INFONAVIT y el FOVISSTE absorbían casi el 80% del total invertido a través de los mismos, mientras que el PFV, que como vimos había sido dominante hasta 1970, perdió peso al representar sólo el 15.5% del total. En el periodo 1977-1980, en cambio, si bien el INFO-NAVIT siguió aumentando sus inversiones, bajó su peso con re-lación al total (pasó del 55.1 al 46%), mientras se recuperó un poco el PFV, cuyas inversiones llegaron a representar el 25.8% del total, debido a una elevación bastante importante de las mis-mas. El FOVISSTE siguió aumentando su importancia, pero el peso de BANOBRAS, INDECO, CODEUR e ISSFAM bajó relativa-mente en el conjunto de la inversión.

Si comparamos las cifras de inversiones con las referidas al número de viviendas financiadas (cuadro 12), podemos obser-var que las viviendas aumentaron sólo en un 15% (mientras que las inversiones se habían triplicado), sobre todo a través del incremento de la producción del INFONAVIT y de FOVISSTE, ya que el PFV no exhibió una elevación en el número de unidades financiadas. Las demás instituciones bajaron drásticamente su producción, lo cual se relacionó con los cambios en el PFV, ya que éste financiaba una parte sustancial de los programas de IN-DECO y CODEUR (DGHP) y luego dejó de hacerlo. En este sen-tido, es importante aclarar que, mientras que en el periodo 1973-1976 predominaron las promociones públicas financiadas por el PFV, en los años 1977-1980 las promociones privadas absorbie-ron una altísima proporción de las unidades financiadas por ese programa. Esto tuvo consecuencias, en nuestra opinión, sobre el tipo de vivienda promovida, ya que los créditos del PFV a otros

organismos públicos implicaban que las familias debían pagar un enganche del 5% y amortizar la deuda en 15 años, con tasas de interés del 6% y un mayor apoyo de FOVI y FOGA, con lo cual se estaba apoyando a sectores de menores ingresos de la población, mientras que para las promociones privadas, el enganche debía cubrir el 20% y las tasas de interés subían al 9 y 14% para los cajones más económicos, por lo que su destino era entonces el grupo de familias de ingresos más elevados, como veremos a continuación.

Ya la inflación (aunque muy limitada comparada con la que se desencadenaría a partir de 1982) había comenzado a hacer sentir sus efectos hacia fines de los años setenta en todos los programas de vivienda, pero sobre todo en el PFV. Así, los cajones fijados por FOVI, en los que se diferenciaban dos tipos de vivienda, habían permanecido constantes en sus precios desde la creación del programa en 1963 hasta 1973, pero a partir de este último año se presentaron variaciones anuales que llegaron hasta 1980, cuando comenzaron las variaciones trimestrales, coincidentes con el rápido aumento del costo de la construcción. En seis años (entre 1973 y 1979), el cajón llamado VIS-A aumentó su valor en un 458% y el VIS-B, en un 556%, mientras que en el mismo periodo el salario mínimo sólo subió en un 231%, es decir, el aumento del costo de la vivienda fue el doble que el correspondiente al salario mínimo.⁹ El gran encarecimiento del cajón VIS-A, sobre todo si se lo compara con el salario mínimo, explica la creación en 1979 de un nuevo cajón, el VAIM, llamado para "ingresos mínimos". Sin embargo, si observamos la evolución de los precios de este cajón y los salarios exigidos para tener acceso al mismo, notamos un constante aumento del número de veces que el salario mínimo está contenido en el salario exigido (pasó de 2.6 veces en 1979 a 3.4 veces en 1982). Esa evolución también se observó en los otros cajones; el VIS-A, llamado de ingresos bajos, exigía un ingreso de 4.9 veces el salario mínimo en 1980 y de 6.2 veces en 1982. Por último, el VIS-B (para ingresos medios) exigía en 1980 un salario equivalente a 6.8 veces

⁹Esto ocurrió, en parte, porque los cajones habían quedado inalterados durante muchos años y según parece resultaban muy bajos y poco atractivos para los promotores, con lo cual fue necesario elevar su valor para impulsar la producción de vivienda apoyada en este financiamiento.

el salario mínimo y a 11.3 veces en 1982. Es evidente, entonces, el desplazamiento de los sectores de ingreso que tenían acceso a esos cajones de vivienda en favor de los de más altos ingresos, de manera que cada vez se podía afirmar menos que dichos cajones estaban destinados a familias de ingresos mínimos, bajos o medios.

Esta afirmación se entiende mejor si comparamos los salarios exigidos para ser sujeto de crédito de los distintos cajones con la distribución del ingreso en México, la cual muestra que un 58% de la población económicamente activa ganaba, en 1980, menos del salario mínimo y un 12.5%, alrededor de ese salario, un 29% entre 1 y 3 salarios, un 4.5% entre 3.1 y 5.7 salarios, y sólo el 2.7% más de 5.8 salarios mínimos (SAHOP, 1979). Es decir, en 1980, los cajones fijados por el FOVI sólo permitían el acceso a la llamada vivienda de interés social a un 7.2% de la población de más altos recursos.

En cuanto a los programas del INFONAVIT y del FOVISSSTE, éstos siempre se dirigieron a asalariados de menores ingresos; por ejemplo la información disponible del primer organismo permite observar que, a lo largo del periodo 1972-1980, la distribución de los financiamientos mantuvo proporciones constantes entre los estratos que recibían de 1 a 2 salarios mínimos (un 75% aproximadamente) y los que recibían más de 2 veces ese salario. Por su parte, el FOVISSSTE trató de que alrededor del 60% de las viviendas se construyeran para trabajadores de 1 a 2 veces el salario mínimo. Sin embargo, algunos comentarios recogidos en esas instituciones nos hicieron reflexionar sobre la verdadera aplicación de los citados criterios. Por ejemplo, es sabido que resulta difícil para las instituciones del Estado controlar los salarios reales que reciben los trabajadores, sobre todo en el caso de las empresas privadas, debiendo atenerse en repetidas ocasiones a los datos proporcionados por éstas, sin posibilidad de efectuar ninguna comprobación posterior. También es probable que existieran diferencias entre los sectores de ingreso para los que se construía la vivienda y aquellos a quienes se adjudicaba; muchas veces la existencia de grandes necesidades habitacionales, así como la escasa oferta de las instituciones, podían hacer que las familias con ingresos mayores aceptaran viviendas construidas para sectores de ingresos mínimos. En ese sentido, es necesario aclarar que ambas instituciones han atendido sólo a una pequeña

proporción de sus suscriptores con necesidad de vivienda; así, el FOVISSSTE declaró que su demanda satisfecha había representado sólo el 8.8% del total en el periodo 1973-1980 y el INFONAVIT (como producto de una investigación aplicada en 29 localidades), que en 1980 sus recursos tan sólo permitieron atender al 2.6% de la demanda efectiva.

Todos los organismos mencionados presentaron *programas de financiamiento de vivienda nueva terminada*, los cuales absorbían entre el 70 y el 90% de los recursos de cada institución, aunque esos porcentajes bajaron luego en algunos casos, como en BANOBRAS e INDECO. Esos programas contemplaban diferentes modalidades de participación de los organismos públicos y de relación con las empresas privadas para la promoción y construcción de las viviendas, además de créditos a promotores y a usuarios directos, con lo que apoyaron tanto la *producción por encargo* como la *producción promocional*. En particular, el PFV, el INFONAVIT y el FOVISSSTE han tenido programas de créditos individuales, ya sea para producir la vivienda *por encargo*, adquirirla de terceros o para reducir pasivos; pero a tales créditos se han dedicado porcentajes bajos de los recursos disponibles (menos del 10 por ciento).

En cuanto a la *promoción de viviendas por parte del Estado*, la situación cambió notablemente a partir de 1976. En el caso del INFONAVIT, las viviendas financiadas a través de las llamadas *promociones directas*, que constituían el 88% del total en 1974-1975, bajaron a sólo el 3.15% en 1979, para desaparecer totalmente a partir de 1980. Volveremos sobre este tema en los próximos capítulos al estudiar la promoción inmobiliaria. Asimismo, el PFV, que en el periodo 1973-1976 financió el 59.7% de las viviendas a través de programas de *promoción pública* (sobre todo de INDECO y de DGHP), en el periodo de 1977-1980 sólo financió el 7% (véase el cuadro 12).

En resumen, de las 202 323 viviendas producidas con intervención oficial en la primera parte de la década, cerca del 80% fue realizado a través de promociones públicas, mientras que, en los últimos años de la misma, más del 85% de las 241 168 unidades financiadas se incluyó en las promociones privadas. Además de los cambios políticos en beneficio de ciertos sectores sindicales, que han sido señalados en otros trabajos (Perló y García, 1982), este retroceso en la intervención del Estado está vincula-

do con el desarrollo del sector promocional privado, tema que veremos más adelante.

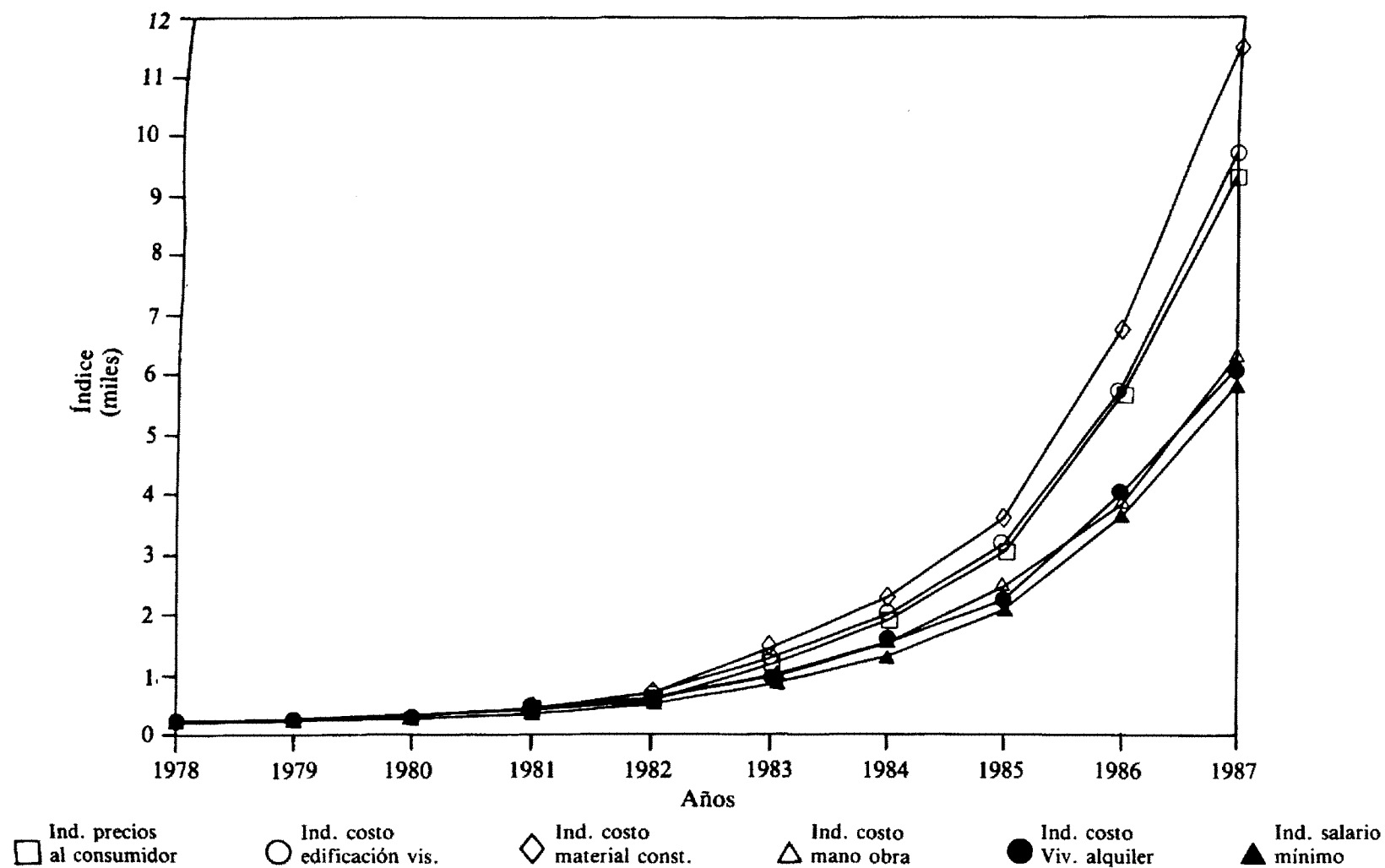
Ante las dificultades para ofrecer vivienda terminada a amplios sectores de la población, comenzaron a surgir algunos programas para orientar la acción pública hacia el apoyo a la autoconstrucción a través de la oferta de tierra barata, ayuda financiera y técnica a los grupos de menores ingresos, etcétera. Estos nuevos programas significaron un intento por incorporar, de manera más sistemática y global, acciones que ya habían venido realizando, aunque de manera muy limitada, organismos como INDECO y AURIS. Sin embargo, los recursos destinados a ese tipo de programas fueron muy limitados, por ejemplo, mucho menores que los fijados en el Programa Nacional de Vivienda de 1978.¹⁰ En 1980, un 44% de las acciones se realizaba con el 4% de la inversión, que provenía de recursos fiscales y, en 1981, el 47% de las acciones utilizaba el 13% de la inversión programada (Mier y Terán, 1982).

3.3.2. 1982-1987

A mediados de 1981 se inicia lo que muchos consideran la crisis más profunda de la economía mexicana desde la depresión de los años treinta. Para enfrentarse a ella, el gobierno federal puso en práctica diversas medidas, sobre todo a partir de agosto de 1982. El estudio, aunque fuese somero, de las características y consecuencias generales de la crisis, así como de las medidas adoptadas para combatirla, rebasa los límites de este análisis referido a las políticas habitacionales. Baste decir que unas y otras afectaron indudablemente el consumo de la mayoría de la población y, en particular, las condiciones de producción y distribución de la vivienda. A partir de 1982, los costos de producción de este bien se elevaron drásticamente y se amplió cada vez más la brecha entre el crecimiento de los precios y el de los salarios. Así, de

¹⁰El Programa Nacional de Vivienda de 1978 fue el primero que se elaboró desde que existe un sistema de planificación institucionalizado en México y era parte del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Proporcionaba la información estadística, conceptual y operativa que debía utilizarse durante el proceso de operación y evaluación de los programas específicos de vivienda (SAHOP, 1978).

Gráfica VIII
COMPARACIÓN DE VARIABLES ECONÓMICAS (1978-1987)



1974 a 1981, los índices de salarios y de precios al consumidor tuvieron los mismos incrementos (un promedio anual de 35.6%); en ese lapso, los índices del costo de la vivienda de interés social y de los materiales de construcción presentaron aumentos promedio anuales de 45.4% y 47%, respectivamente. En cambio, entre 1981 y 1987, el índice general de precios subió mucho más rápidamente que el de los salarios mínimos (fue un 65% superior al de estos últimos); los materiales tuvieron los mayores incrementos, ya que su promedio anual fue un 103% superior al de los salarios, cuando en años anteriores había sido sólo un 32% más alto (véase el cuadro 13 y la gráfica VIII). Estas cifras expresan claramente cómo se alejan, en una coyuntura inflacionaria como la que atraviesa el país, las posibilidades de acceso de la mayoría de la población a una vivienda, sobre todo por la carestía de los materiales de la construcción.

Debido a la importancia que la banca ha tenido en el financiamiento de la vivienda, haremos referencia a la *nacionalización bancaria*, la cual se llevó a cabo en septiembre de 1982, justamente en el contexto de la crisis económica que hemos mencionado. Con esa medida se buscó, en un primer momento, estabilizar la economía del país; se decidió reducir el margen de ganancia bancaria, nacionalizando el proceso de intermediación financiera en beneficio de las actividades productivas, sin lanzar a la banca a un proceso de pérdidas crecientes.

En cuanto a las tasas de interés, el programa de estabilización se basó parcialmente en la reducción de los costos financieros mediante una baja de las tasas activas compensada por la reducción de las tasas pasivas. Así, en septiembre de 1982 se decretó una disminución de 5.5 puntos en las tasas activas de los créditos a la producción y al comercio que provocó una baja en los ingresos de la banca. Además, el ajuste de los *intereses de la vivienda de interés social y de tipo medio* reforzó esa reducción, ya que la tasa de interés de la vivienda media bajó unos 10 puntos y la de la vivienda de interés social casi 11 puntos en promedio. En tres meses, esto produjo, como decíamos, una disminución importante de los ingresos de la banca, y de esta reducción, un 20% correspondió a la vivienda. Los impulsores de tales medidas consideraron que éstas habían provocado un incremento menos rápido de las utilidades (por ejemplo, el crecimiento entre junio y agosto de 1982 había sido de 38% y, en

cambio, en el periodo septiembre-noviembre de sólo 24%), pero que no se habían generado pérdidas (Ruiz Clemente, 1982). Sin embargo, en el informe anual de 1982 del Banco de México se afirmaba: “Los altos y crecientes niveles de inflación y la continua depreciación del tipo de cambio demostraron que las políticas de tasas de interés implantadas en ese periodo no tuvieron los efectos deseados; además, los niveles de captación se deterioraron en términos reales. La situación de la economía hizo apremiante establecer una relación adecuada entre las tasas de interés, los niveles esperados de inflación y el deslizamiento bancario.”

Con la nueva administración, a partir de diciembre de 1982, la nacionalización de la banca tomó un nuevo camino: volvieron a incrementarse las tasas de interés, lo cual también se aplicó a la vivienda. Por otra parte, el avance de la participación de la banca privada en el capital de otras empresas, en particular de empresas constructoras y promotoras inmobiliarias, importante en los últimos años, había hecho pensar en un primer momento que la nacionalización permitiría al Estado controlar los recursos necesarios para realizar una política mucho más eficaz de vivienda popular y desarrollo urbano. Sin embargo, la nueva orientación que se le dio a esa nacionalización y su evolución posterior no han significado realmente ventajas para los sectores más necesitados de la población (Schteingart, 1984).

A partir de septiembre de 1982, con la nacionalización bancaria, los cajones VAIM, VIS-A y VIS-B del *Programa Financiero de la Vivienda*, que tenían tasas de interés entre 10.5 y 32.6%, pasaron a funcionar con una tasa fija única del 11%. Sin embargo, en diciembre sólo el cajón VAIM continuaba beneficiándose con el 11%, el tipo A subió al 14% y el B a una tasa no menor del 14% ni mayor al costo porcentual promedio de captación (CPP) menos el 7%. Con ello se volvió a una situación anterior a la nacionalización de la banca, agravada por el aumento acelerado de la inflación y de las tasas de interés, lo cual afectó sobre todo al cajón B. Así, a partir de agosto de 1983, los ingresos exigidos en el Distrito Federal para tener acceso a los diferentes cajones fueron los siguientes: cuatro veces el salario mínimo para el VAIM; seis veces para el VIS-A y veinte veces para el VIS-B.

Debido a los fuertes aumentos de los cajones y a que se había reconocido que el programa venía resintiendo pérdidas constantes

en su cobertura social (además de que se estaba descapitalizando por el alto grado de subsidio a las tasas de interés), en febrero de 1984 se implantó un nuevo sistema de financiamiento. En lugar de los tres cajones mencionados se establecieron cuatro nuevos tipos, con valores variables de las viviendas según el tipo y la zona del país. Para cada uno de ellos se fijaron los ingresos mensuales, mínimos y máximos de los sujetos de crédito, en número de veces el salario mínimo del D.F., y además, el pago mensual de esos sujetos, en proporción a ese mismo salario. Por ejemplo, los ingresos mínimos y máximos necesarios para tener acceso a cada tipo de vivienda oscilaban entre 2.2-3.3 y 6.6-9.0 para los tipos 1 y 4 en la zona donde está incluida la ciudad de México. Con esto se reducían las exigencias de ingreso para disponer de un crédito de interés social. Dada la fuerte inflación, los valores de las viviendas se ajustarían en forma trimestral y las tasas de interés, que eran de 15, 19, 25 y 30 % al comienzo para los tipos 1, 2, 3 y 4 respectivamente, aumentarían en razón del 15% del aumento del salario mínimo, mientras que las mensualidades lo harían en razón de un 70% del incremento del salario.

Luego, además de las modificaciones con respecto a la forma en que se efectuaba el financiamiento y la recuperación de los créditos, se incrementó la proporción de los saldos de captación que los bancos otorgaban para los créditos a la vivienda. Se pasó, de esta manera, del 3% al 5% en 1985, y se estableció, además, que a partir de abril de ese año el porcentaje se elevaría gradualmente hasta llegar al 6% de la captación en un plazo de 13 meses. Con estas modificaciones y de acuerdo con lo establecido en el Programa Nacional de Vivienda de 1984-1988,¹¹ se aumentaba considerablemente el volumen de inversión para la vivienda de interés social. Ello se expresa en el incremento de las viviendas

¹¹ Nos referimos aquí al segundo Programa Nacional de Vivienda, que corresponde a la administración delamadridista (SEDUE, 1984) y que además se acompaña de una serie de medidas legislativas para facilitar la puesta en práctica de algunos objetivos planteados. Entre estas medidas cabe mencionar la sanción de la Ley Federal de Vivienda y las reformas y adiciones a las leyes de Reforma Agraria, General de Bienes Nacionales y General de Asentamientos Humanos, estas últimas para facilitar, principalmente, la constitución de reservas territoriales para la producción de vivienda popular.

financiadas a través de este programa, que pasaron de un promedio anual de cerca de 32 000 unidades financiadas en 1978-1982 a un promedio anual de alrededor de 55 000 en 1983-1986 (véase el cuadro 14).

En marzo de 1986 se tomaron nuevas medidas, ya que, al registrarse una inflación superior a la esperada, se consideró que el subsidio no se estaba reduciendo en la forma deseada. Entonces, los ajustes del 70% del incremento de los salarios mínimos se transformaron en aumentos en la misma proporción de ese incremento; asimismo, el crédito puente, que se entrega al promotor para financiar su operación, también sufrió cambios importantes. La tasa de interés de ese crédito se mantuvo baja hasta 1984 (de 12 a 15%), se incrementó luego hasta el 40% y en 1986 alcanzó el costo porcentual promedio de captación (CPP). Esto afectó fuertemente la organización de los negocios inmobiliarios, como veremos más adelante al tratar el tema de la promoción habitacional. El ajuste de los cajones de vivienda se hizo mensual a partir de fines de 1986 para hacer frente a la altísima tasa de inflación, que no dejó de incrementarse.

Todo lo anterior quiere decir que, a pesar de todos los cambios que experimentó el programa para adaptarse al panorama de crisis que caracterizó a la economía mexicana en los últimos años, continuó teniendo problemas en cuanto a los subsidios que el Estado debió seguir pagando y no pudo evitar, al mismo tiempo, que continuara el desplazamiento de los sectores sociales con respecto al acceso a los diferentes cajones de vivienda. Efectivamente, cuando la inflación se incrementa, la distribución del ingreso se deteriora, el acceso al crédito se restringe para los grupos sociales de menores ingresos y todo esto conduce al desplazamiento de la población para la que fue diseñado el programa; se atiende, entonces, a una población de mayores ingresos relativos. Ésta ha sido, en resumen, la lógica implacable del Programa Financiero de la Vivienda durante la crisis.

El submercado habitacional para los sectores de ingresos medio-altos, que había experimentado un auge extraordinario en el periodo 1978-1981, coincidente con el auge económico del país, comenzó a sufrir una seria retracción a partir de 1982. Una de las causas de ese deterioro ha sido, sobre todo, la elevación de las tasas de interés, que produjo un serio encarecimiento del crédito hipotecario que apoyaba la construcción y circulación de

ese tipo de vivienda (préstamo hipotecario, P.H.). El cuadro 15 ilustra ese fenómeno, mostrando cómo los préstamos hipotecarios de tipo medio fueron perdiendo importancia con relación a los de interés social. Los saldos de los créditos otorgados por la banca se incrementaron en el caso de la vivienda de interés social, pero se estancaron en la de tipo medio, coincidiendo con las alzas en las tasas de interés. A partir de ese momento, el crédito P.H., prácticamente desaparece.

En cuanto al INFONAVIT, éste ha concentrado el 45% de la producción total de vivienda terminada realizada por los diferentes organismos habitacionales y ha seguido aumentando su producción. Sólo recientemente, hacia mediados de 1987, ese instituto introdujo modificaciones en su sistema de financiamiento para adecuarlo a las condiciones de una economía inflacionaria. En el documento de presentación del nuevo sistema crediticio, y para justificar su aplicación, se afirma que con el anterior sistema el instituto sólo recuperaba, en promedio, el 18.5% del valor real de los créditos otorgados, suponiendo una inflación del 50%, y únicamente el 12.7% si ésta fuera del 100%. Como, a pesar de los esfuerzos realizados y del aumento de la producción, ya señalada, "los 615 mil créditos ejercidos en todas las líneas (...) han permitido satisfacer sólo cerca del 17% de la demanda real" de la institución, se volvía entonces cada vez más urgente la necesidad de modificar el sistema crediticio, de manera que permitiera mejorar la recuperación de los créditos. El nuevo mecanismo financiero funciona con las siguientes bases: a) el precio de la vivienda financiada se traduce a su equivalente en número de veces el salario mínimo vigente en ese momento, y esto constituye el monto del crédito; b) se descuenta a todos los trabajadores acreditados el 20% del salario mínimo, con excepción de los que perciben un salario mínimo, a los que se descuenta el 19%; c) el crédito se amortiza cuando el trabajador paga el número de veces el salario mínimo objeto del crédito o bien cuando se cumple el plazo máximo de 20 años. Según la institución, el nuevo sistema garantizaría el nivel real de recuperación, independientemente de cuál fuese la inflación, ya que los pagos y el saldo insoluto se ajustarían a ésta a través del incremento del salario mínimo (INFONAVIT, 1987).

En términos generales, el INFONAVIT, el PFV y el FOVISSSTE absorben el 92.5% del total de vivienda terminada realizada con

financiamiento oficial (véase el cuadro 14) y parece ser que ésta ha aumentado en un 62% con respecto a las unidades anuales financiadas en la etapa anterior que hemos considerado.¹²

Con la crisis y el gran encarecimiento de la vivienda que hemos señalado, el INFONAVIT ha tenido que disminuir los costos de construcción por vivienda, lo cual se ha manifestado en una reducción de los metros cuadrados edificados y de las especificaciones de los acabados. Se calculó, por ejemplo, que con un monto de dinero cinco veces mayor, en 1983 se construyó el 28% de las viviendas que se produjeron 9 años antes; además, las nuevas viviendas tenían una superficie 20% menor que las anteriores.

Con respecto a los programas de vivienda progresiva, lotes y servicios y mejoramiento habitacional puestos en práctica, éstos han cobrado una solidez y presencia mucho mayores que en los años anteriores, gracias a la experiencia acumulada y sobre todo a la creación y consolidación del fideicomiso del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONHAPO), que ha ido incrementando sostenidamente su participación en los programas nacionales de vivienda, tanto en el número de acciones como en las inversiones realizadas. También en el cuadro 14 podemos observar que ese organismo realizó en esta etapa casi 124 000 acciones, de las cuales sólo un 1% correspondió a vivienda terminada y la gran mayoría a programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios. Un hecho que debe hacerse resaltar es que esta institución concede básicamente créditos de tipo colectivo, ya sea a cooperativas, organizaciones sociales u organismos de la administración pública, lo que representa una gran diferencia con los demás organismos que otorgan créditos individuales a personas físicas. El FONHAPO ha tenido que reducir los montos financiados por acción para poder aumentar el número

¹²Sin embargo, algunas cifras, sobre todo las correspondientes a la inversión de la banca en el PFV, no parecen muy confiables y podrían estar un poco abultadas. Estos problemas con las estadísticas oficiales fueron expresados por personal de SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), encargado de la elaboración de esas estadísticas. Cabe aclarar que, desde 1977, una comisión especial creada por SAHOP (y que ahora sigue funcionando en SEDUE, con algunos cambios) ha venido publicando estadísticas sobre el número de viviendas e inversiones realizadas por las diferentes instituciones.

de acciones, lo cual lo ha llevado a disminuir la superficie promedio del "pie de casa", así como la correspondiente al terreno, en los proyectos de lotes y servicios (FONHAPO, 1987). Es decir, en este caso se observa una tendencia similar a la señalada para el INFONAVIT.

Los organismos estatales de vivienda que reemplazaron a INDECO, han exhibido una actuación bastante heterogénea y también han centrado sus acciones en los programas de vivienda progresiva, lotes y servicios y mejoramiento, algunos de los cuales están financiados por FONHAPO. En el cuadro 14 se puede apreciar que el monto total de las acciones realizadas por estas instituciones es bastante considerable; sin embargo, también en este caso se detectó que las cifras podrían estar abultadas, lo que provocaría una duplicación con las correspondientes a otras instituciones financieras, como FONHAPO y el PFV. AURIS, que realizaba diferentes actividades relacionadas con el desarrollo urbano y la vivienda en el Estado de México, también se ha convertido en un Instituto de Vivienda de ese estado y sus actividades las analizaremos más adelante.

Por último, el cuadro 14 nos sirve para observar lo ocurrido en los últimos años con el apoyo del crédito público a las *distintas formas de producción de la vivienda*. Los programas de vivienda terminada (que implican formas promocionales) representan el 56% del total, la producción por encargo (que aparece como construcción en terreno propio) representa apenas el 6.6% del total y el apoyo a la autoconstrucción, el 14.5%. Sin embargo, si dejamos de lado los programas de lotes y servicios (donde no se apoya la producción de vivienda) y los de mejoramiento (donde en general no se producen nuevas unidades), podemos decir que la producción promocional representa un 72.7% del total de vivienda producida, mientras que la producción por encargo asciende al 8.6% del total y la vivienda progresiva, que implica formas de autoconstrucción o mixtas, concentra el 18.7% restante.

En la tabla A se resumen las características básicas de las *distintas formas de producción de la vivienda en la Z.M.C.M.*, siguiendo la clasificación que de éstas aparece en la primera parte de este capítulo. Se aplicaron, asimismo, los criterios que utilizamos para la caracterización de cada forma, tomando en cuenta los agentes que intervienen en el proceso de producción y dis-

tribución de la vivienda. Los agentes consignados (empresas promotoras y constructoras privadas, fraccionadoras, organismos públicos, agentes financieros, etcétera) provienen de los distintos estudios emprendidos, incluyendo los que veremos en los dos próximos capítulos.

CUADRO 11

PROGRAMA DE VIVIENDAS TERMINADAS. INVERSIÓN REALIZADA POR ORGANISMOS, 1973-1980
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Año	%	INFONAVIT	%	FOVISSSTE	%	INDECO	%	Banobras	DDF/DGHP			Inversión			Inversión	
								FHP	CODEUR	%	ISSFAM	%	del PFV	%	total ¹	
1973		1 503.1		399.4		177.4		713.0	405.8		12.7		1 305.5		4 111.1	
1974		3 621.4		1 413.8		431.1		541.8	229.7		68.2		1 057.1		6 702.3	
1975		5 432.4		2 085.5		273.9		338.4	66.8		56.2		1 328.0		9 240.5	
1976		7 072.3		2 746.0		805.5		588.7	330.1		397.5		1 277.7		12 082.2	
1973-1976	55.1	17 629.2	20.8	6 644.7			6.8	2 181.9		1.7	534.6	15.5	4 968.3	100	31 958.7	
1977		5 701.3		2 653.9		459.4		1 114.5			145.5		1 429.8		11 504.4	
1978		8 233.5		5 305.9		462.0		353.8	312.7		202.4		4 521.3		19 078.9	
1979		10 936.0		5 815.0		499.5		92.1	141.8		242.6		8 855.0 ²		26 582.0	
1980		17 277.0		7 354.9		550.8			102.8		254.0		8 781.0		34 320.5	
1977-1980	46.1	42 147.8	23.1	21 129.7	1.6	1 512.3	1.7	1 560.4	0.2	244.6	0.9	884.5	25.8	23 587.1	100	91 485.8

¹ La inversión total no comprende en algunos años la del INDECO ni la de DGHP/CODEUR, que se incluyen en el PFV. Por esa razón, los porcentajes no necesariamente suman 100.

² Estos datos figuran en los informes del FOVI; sin embargo, funcionarios de esa institución afirmaron que las inversiones realmente autorizadas sumaron 4307.1 millones de pesos.

FUENTE: FOVISSSTE, informes anuales de actividades, 1975-1980. INFONAVIT, informes anuales de actividades, 1973-1980. Comisión Intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda, Estadística básica de vivienda, 1973-1980, México, 1982. Manual de estadísticas básicas. Sector de asentamientos humanos, tomo I, SPP, México, 1980.

CUADRO 12

PROGRAMA DE VIVIENDAS TERMINADAS. NÚMERO DE VIVIENDAS PROMOVIDAS POR ORGANISMOS, 1973-1980

<i>Organismos</i>	<i>1973</i>	<i>1974</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>	<i>1973-1976</i>	<i>%</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1977-1980</i>	<i>%</i>
INFONAVIT	5084	22112	35554	38472	101222	58.9	20544	30447	40991	37737	129719	75.8
FOVISSSTE	122	7678	7021	8215	23036	13.4	8317	9126	3643	8516	29602	17.3
INDECO	243	2911	4571	5991	13716	8.0	2613	2148	430	—	5191	3.1
BANOBRAS/FHP	4952	9078	488	50	14568 ¹	8.5	2372	19	285	—	2670	1.6
DDF/DGHP CODEUR	8093	2568	495	6610	17766	10.3	—	1094	110	305	2319	1.3
ISSFAM	—	250	410	906	1566	0.9	271	403	421	485	1580	0.9
Suma	18494	44597	48539	60244	171874	100.0	34117	43237	45880	47043	171081	100.0
<i>Programa financiero de la vivienda (PFV), créditos otorgados para viviendas de interés social</i>												
PFV para promociones públicas	13288	14274	5554	11991	45107	59.7	4775	19	285	—	5079	7.0
PFV para promociones privadas	15938	3397	10228	886	30449	40.3	6360	20220	15027	28480	70087	93.0
Suma	29226	17671	15782	12877	75556	100.0	11135	20239	15312	28480	75166	100.0
Total de viviendas ²	34432	47994	58757	61130	202323		40477	64267	60907	75523	241168	100.0

¹ En los datos obtenidos pareciera que este programa queda incluido en el PFV; en caso de no ser así, habría que considerar en el periodo 1973-1976 un aumento de 7.2% en la producción total de vivienda que haría elevar esa producción a un total de 216891 viviendas.

² La suma total incluye la suma de viviendas de los organismos públicos más aquellas financiadas por el PFV sólo para promociones privadas. Esto evita la duplicación, ya que el PFV ha financiado viviendas producidas por las siguientes entidades: Indeco, DGHP y Banobras (y que constan en promociones públicas).

FUENTES: FOVISSSTE, informes anuales de actividades, 1975-1980. INFONAVIT, informes anuales de actividades, 1973-1980. Comisión intersecretarial de Planeación, Programación y Financiamiento de la Vivienda, Estadística básica de vivienda, 1973-1980, México, 1982. Manual de estadísticas básicas. Sector de Asentamientos Humanos, tomo I, SPP, México, 1980.

CUADRO 13

EVOLUCIÓN DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, COSTO DE LA VIVIENDA Y SALARIOS

(Ciudad de México, 1974-1987)

(Base 1974 = 100)

Periodo	Índices					
	Precios consumidor ²	Edificación VIS	Costo			Salario mínimo
			Materiales construcción	Mano de obra	Vivienda alquiler ²	
1974	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1975	116.83	115.40	116.80	112.90	119.15	116.12
1976	135.67	146.10	145.70	146.90	132.98	154.95
1977	171.34	190.50	185.50	200.40	151.95	194.87
1978	200.40	227.80	224.20	234.90	177.30	219.78
1979	236.07	284.90	287.00	280.80	210.28	252.75
1980	298.60	362.70	374.30	340.20	268.79	298.53
1981	384.57	464.30	475.80	441.80	370.57	384.61
1982	606.01	710.30	738.60	655.30	589.36	538.46
1983	1 198.40	1 300.70	1 460.00	997.00	1 040.43	895.60
1984	1 949.30	2 049.30	2 309.00	1 554.70	1 572.87	1 369.96
1985	3 067.13	3 224.00	3 679.20	2 538.70	2 302.48	2 144.41
1986	5 672.14	5 765.20	6 753.90	3 891.00	4 071.81	3 655.40
1987 ¹	9 362.32	9 739.60	11 549.10	6 314.90	6 141.71	5 865.38

Incremento del índice (1974-1987)	9 262.32	9 639.60	11 449.10	6 214.90	6 041.71	5 765.38
Incremento anual promedio (1974-1981)	35.60	45.95	45.50	41.50	33.80	36.60
Incremento anual promedio (1982-1987)	1 459.40	1 504.80	1 801.70	943.20	925.40	887.80

¹Los datos de 1987 corresponden a los cuatro primeros meses únicamente.

²Los índices de "precios al consumidor" y del "costo de la vivienda de alquiler" fueron recalculados, ya que aparecían en la publicación del Banco de México con base 1978=100.

FUENTES: Indicadores Económicos del Banco de México. Para los salarios, Comisión de Salarios Mínimos.

CUADRO 14

PRODUCCIÓN DE VIVIENDA POR TIPO DE PROGRAMAS Y ORGANISMOS (1983-1986)

<i>Tipo de programa</i>	<i>Infonavit</i>	<i>Fovissste</i>	<i>Fovi/Banca</i>	<i>Fonhapo</i>	<i>Organismos estatales</i>	<i>Otros¹</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
%	45.0	5.2	42.3	0.2	2.6	4.7	100.0	
Vivienda terminada	238 517	26 957	223 348	1 226	13 453	24 181	527 722	56.3
Propiedad	238 517	26 957	209 800	272	13 453	23 432	512 451	97.1
Renta			13 548	954		749	15 231	2.9
Vivienda progresiva			49 349	61 281	21 740	3 326	135 696	14.5
Lotes y servicios				41 034	48 108	1 507	90 649	9.6
Mejoramiento	2 502	3 883		20 361	56 179	24 167	107 092	11.3
Otros	36 436	34 242			257	8 490	78 425	8.3
Adquis. a terceros	27 605	26 551				8 260	62 416	79.6
Const. terreno propio	6 397	6 355			257	230	13 239	16.9
Pago de pasivos	1 434	1 336						
Total (absolutos)	276 455	65 122	272 697	123 902	139 737	61 671	939 584	100.0
%	29.4	6.9	29.0	13.2	14.9	6.6	100.0	

¹ Otros incluye a: PEMEX, CFE, FIVIDESU, FOVIMI (ISSFAM) y organismos sectorizados en SEDUE.

FUENTE: SEDUE, Subsecretaría de Vivienda. Dirección General de Política y Coordinación de Programas de Vivienda.

CUADRO 15
CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN Y ADQUISICIÓN DE VIVIENDA CONCEDIDOS
POR LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO DE LA BANCA NACIONALIZADA Y MIXTA
(Millones de pesos, saldos a fin de diciembre de cada año)

	<i>Viviendas de interés social</i>				<i>Tipo</i>	<i>Otras</i>	<i>Vivienda</i>	<i>A empleados</i>	<i>Total</i>
	<i>VAIM</i>	<i>VIS-A</i>	<i>VIS-B</i>	<i>Total</i>	<i>medio</i>	<i>viviendas</i>	<i>popular</i>	<i>de las</i>	<i>crédito</i>
								<i>instituciones</i>	<i>habitación</i>
1979				35 552.7	15 906.0	6 288.5	725.9	1 340.9	59 813.9
1980	1 067.9	17 400.9	14 985.3	33 454.1	23 507.9	14 261.9	16.1	4 291.9	75 531.9
1981	2 832.9	24 664.1	19 222.9	46 719.9	24 064.0	20 150.2	16.7	6 145.9	97 096.7
1982									
Enero	4 087.2	25 377.6	19 773.3	49 237.5	24 210.4	20 303.7	15.8	6 804.4	100 517.8
Febrero	4 563.2	26 838.5	19 768.2	51 169.9	24 513.3	20 685.8	15.6	7 192.5	103 597.1
Marzo	3 590.0	33 845.3	20 761.8	58 197.1	18 399.0	20 925.0	15.5	7 034.9	104 571.5
Abril	3 608.9	28 899.9	21 174.1	53 682.5	23 830.6	21 499.5	15.3	7 883.2	106 911.1
Mayo	3 977.1	29 223.2	22 048.1	55 248.4	24 828.8	20 540.3	15.1	7 906.1	108 538.7
Junio	4 212.7	28 462.6	24 165.9	56 841.2	23 185.8	21 672.7	128.7	8 218.5	110 046.9

FUENTE: Datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, elaborados por el Centro Impulsor de la Habitación y la Construcción (CIHAC).

TABLA A

DIFERENTES FORMAS DE PRODUCCIÓN DE VIVIENDA EN LA Z.M.C.M.

<i>Forma de producción</i>	<i>Control económico</i>	<i>Control técnico</i>	<i>Acceso al suelo</i>	<i>Distribución y comercialización</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Importancia de cada forma</i>
Autoconstrucción espontánea	Usuario	Usuario	Invasión Compra ilegal (ejidatarios)	No existe	Del usuario	Mayoritaria (65% de la viv. producida)
Autoconstrucción dirigida (con apoyo estatal)	Usuario	Usuario con ayuda organismo público, o sindical	Adquisición lotes en fracc. populares Colonias regulari- zadas	No existe algu- nas veces sorteo entre autocons- tructores	Del usuario con ayuda de (materiales más baratos; ase- soría técnica) (INDECO, FONHAPO, AURIS)	Muy pequeña
Producción por encargo	Usuario	Pequeña empresa constructora, con- tratistas o coor- dinación del usuario	Adquisición lotes en zonas de satura- ción o en fraccio- namientos o subdivi- siones periféricas (legales)	No existe	Del usuario Del usuario + créditos FOVI- Banca, INFONAVIT y FOVISSSTE. (P. H. hasta 1982)	En declinación
Producción pro- mocional simple	Pequeño promotor (profesional, arquitecto, ingeniero comerciante)	Pequeña empresa constructora Contratistas	Adquisición terrenos en zonas de satura- ción o en fracciona- mientos o subdivi- siones periféricas (legales)	Venta directa al público	Del promotor Del promotor + FOVI-Banca (P. H. hasta 1982)	Importante

Producción promocional avanzada	Empresa promotora (mediana, grande)	Empresas constructoras grandes o medianas	Reservas territoriales, Fideicomisos. Adquisición al Estado o a privados. Asociaciones con propietarios del suelo	Venta al público por: — el mismo promotor — agente especializado — bancos Distrib. por organismo oficial	Del promotor + crédito FOVI-banca, INFONAVIT y FOVISSSTE (P. H. hasta 1982)	Avanza en los años 70
Producción promocional pública	Org. centralizado o descentralizado del Edo. (INDECO, DGHP, FOVI, INFONAVIT, FOVISSSTE, BANOBRAS, AURIS)	Empresas constructoras grandes o medianas	Reservas territoriales de c/org. Fideicomisos. Adquisición a privados Terrenos estatales	Distrib. por organismo oficial — abierta al público — a grupos especiales de trabajadores	FOVI-banca, INFONAVIT, FOVISSSTE y BANOBRAS	Disminuye desde 1976

FUENTE: elaboración propia a partir de los estudios realizados sobre las formas de producción y las políticas habitacionales del Estado.

Capítulo IV

LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (1960-1980)

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo y el siguiente vamos a tratar más en detalle las formas de producción de la vivienda en la ciudad de México que hemos denominado *promocionales*, las cuales han tenido un desarrollo importante, sobre todo a partir de comienzos de la década de los sesenta. Nos referimos a la *producción promocional privada*, que se combina de diferentes maneras con los programas de financiamientos públicos y privados y con la *promoción habitacional del Estado*, la cual también debe entenderse en el contexto de las políticas habitacionales más generales, descritas en el capítulo anterior.

Este análisis se llevará a cabo fundamentalmente a partir de dos encuestas realizadas entre los promotores inmobiliarios privados, grandes y medianos, que han actuado o que actúan en la Z.M.C.M. La información surgida de esas encuestas se completa con la provista por algunos funcionarios públicos, representantes de instituciones habitacionales del Estado, y referida a la vinculación de esas instituciones con las acciones de los promotores privados o directamente a la promoción pública de proyectos de vivienda.

Las encuestas mencionadas se llevaron a cabo en 1979-1980 y en 1986-1987, lo cual nos permitió conocer las características del sector promocional en momentos diferentes, así como los cambios ocurridos en el mismo como consecuencia de la crisis económica que, como ya dijimos, comenzó en 1982.

El objetivo de este estudio es describir las características de

esa forma de producción a partir de la definición de los agentes sociales que tienen el control económico directo y la coordinación de los procesos de producción-circulación de la mercancía vivienda, identificando, en la medida de lo posible, la lógica de sus *funciones*, que se expresan en una serie de *prácticas*. Estas prácticas no serán vistas desde una perspectiva estructural como la que ha prevalecido en algunos estudios importantes sobre este tema (Topalov, 1974 y 1987), en parte porque tenemos muchas dudas con respecto a las interpretaciones que surgen de una visión estructuralista de los fenómenos sociales,¹ pero también porque la información que pudimos recabar no nos permitió disponer de los elementos necesarios para llevar a cabo un análisis de ese tipo. Preferimos, en cambio, partir de una agrupación de las empresas analizadas, tomando en cuenta la articulación entre las funciones básicas desarrolladas, como son la promoción misma (tal como la hemos definido en el capítulo anterior) y la construcción de las viviendas; tratar luego de encontrar algunas regularidades en las prácticas de los agentes comprendidos en cada una de las categorías definidas y observar, asimismo, la relación entre las actividades inmobiliarias y otras actividades económicas ejercidas por esos agentes en el marco de las diferentes coyunturas en las que han operado. Esas prácticas ejercen efectos en los productos o mercancías ofrecidos por los promotores, por lo que afectan de manera diferencial el consumo de la población metropolitana.

La promoción inmobiliaria capitalista no tiene una larga historia en México, pero a lo largo de sus aproximadamente 15 años

¹ A pesar de las explicaciones que desarrolla Topalov al comienzo de su obra más reciente (Topalov, 1987), a través de las cuales sale al encuentro de las diferentes críticas que se han hecho a los análisis estructuralistas, aportando nuevos elementos que matizan el tipo de definiciones utilizadas en su primer libro sobre los promotores, publicado en 1974. Los argumentos que maneja tienen que ver con la relación entre la lógica interna de la estructura y los factores externos, y con la definición de agente como soporte de relaciones sociales que constituyen el sistema, las cuales tienen una lógica interna que se impone a los agentes bajo la forma de una racionalidad específica. Sin embargo, creemos que sus análisis ponen demasiado énfasis en la lógica interna de la estructura y en la definición de las prácticas de los promotores a partir de su ubicación dentro del sistema de la promoción inmobiliaria, dejando de lado las iniciativas y decisiones de los sujetos y cayendo un poco en el "mecanismo de la causalidad de contradicciones estructurales" que él mismo critica.

de existencia ha sufrido modificaciones y ha pasado por varias etapas que trataremos de evaluar en este capítulo y el siguiente. La fuerte crisis que ha afectado al país en los últimos años ha producido cambios importantes en una serie de factores que influyen decisivamente en el sector inmobiliario (algunos de los cuales ya han sido analizados al tratar las políticas de vivienda del Estado); esto nos permitió observar algunas modificaciones en el sector, sobre todo en lo que se refiere a la articulación entre prácticas privadas y políticas del Estado, articulación que trataremos de interpretar, aun cuando no existe una perspectiva temporal adecuada como para que nuestras interpretaciones puedan superar las limitaciones de los análisis coyunturales.

2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para el logro de los objetivos enunciados, y teniendo en cuenta los elementos teóricos presentados y discutidos anteriormente, se planteó la realización de la primera encuesta a una muestra representativa de los promotores privados, medianos y grandes, que actuaban en la ciudad de México. Los estudios realizados con anterioridad a esta investigación —referidos a la expansión metropolitana, a los problemas de tenencia y de oferta del suelo urbano y a la acción habitacional del Estado, examinados en capítulos precedentes— nos brindaron los elementos necesarios para la elaboración de esa primera muestra, así como para el planteo de algunas preguntas del cuestionario y para la interpretación posterior de la información recogida.

Ante la inexistencia de un censo inmobiliario o de un registro adecuado² de empresas que sirviera de base para construir una muestra representativa de diferentes tipos de promotores privados, se procedió a identificar todas las promociones de cien viviendas y más realizadas en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México desde principios de los años sesenta. Esa información fue obtenida a partir de los créditos otorgados por la banca pri-

²Decimos *adecuado*, porque sí contamos al principio con un registro de promotores, pero no pudo ser utilizado, ya que contenía una larguísima lista de empresas, algunas de ellas pertenecientes al mismo grupo. La multiplicación de empresas que se da en este sector impedía detectar las unidades pertinentes para el análisis.

vada o bien de las operaciones externas³ de instituciones como INFONAVIT y FOVISSSTE. El listado de operaciones incluía la localización de las mismas, el número de viviendas comprendidas, la fecha de iniciación de las obras, el tipo de crédito con el que se financiaron las viviendas, el nombre de la empresa promotora y si se trataba de un fraccionamiento o de un conjunto habitacional. Con estos datos se elaboró una muestra que incluía operaciones representativas de diversas localizaciones, tamaños y tipos de créditos que se otorgaron en las diferentes etapas en que se dividió el periodo en estudio.⁴

No fue posible construir una muestra estadística de las operaciones, por lo que se aplicaron procedimientos empíricos de aproximación para lograr una representatividad aceptable. Tomando en cuenta la muestra de operaciones, se identificó a los promotores y, así, se obtuvo una lista de los mismos que podemos considerar representativa y completa. Esa lista fue luego ajustada mediante la colaboración de informantes clave que surgieron en las mismas entrevistas.

La *muestra* elaborada representa a los promotores privados, grandes y medianos, e incluye a casi todos los que realizaron las operaciones de mayor importancia en la Zona Metropolitana. Por ejemplo, como podemos observar en el cuadro 16 (y en los cuadros 2 y 3 del anexo), en los 101 fraccionamientos aprobados en los municipios conurbados en los sesenta, que incluían 121 191 viviendas, un 36% de éstas correspondió a las empresas priva-

³ Tanto INFONAVIT como FOVISSSTE tenían promociones realizadas por la propia institución, que llamamos *directas*, y promociones *externas*, en las cuales intervenían promotores privados. Como vimos en el capítulo anterior, las promociones directas prácticamente desaparecieron hacia fines de los setenta.

⁴ Para la localización en la Zona Metropolitana se consideró, por un lado, la distancia al centro de la ciudad y, por otro, los puntos cardinales; así, se dividió el espacio metropolitano en 3 zonas: centro, zona intermedia y periferia, y en cada una de ellas se consideraron las direcciones norte, sur, este y oeste. Se dividió el periodo en estudio en tres etapas: 1963 a 1970, 1971 a 1976 y 1977 a 1980 (el paso de una etapa a otra corresponde a los cambios de las administraciones presidenciales). Para la magnitud de las operaciones, que fueron divididas a su vez en fraccionamientos y conjuntos residenciales, se tomaron en cuenta los siguientes tramos: de 100 a 499 viviendas o lotes; de 500 a 999, de 1 000 a 2 999, de 3 000 a 4 999 y de 5 000 o más. Los créditos bancarios fueron clasificados en: créditos hipotecarios, para sectores medios, y créditos de interés social (véase el cuadro 1 del anexo).

das entrevistadas, además de un 23% incluido en promociones de organismos públicos o mixtos (INDECO e INCOBUSA; este último perteneciente a la banca SOMEX); esto quiere decir que las viviendas incluidas en los fraccionamientos aprobados en favor de empresas privadas conocidas a través de la encuesta, o de organismos públicos o mixtos (también entrevistados), alcanzaron el 62.4% del total y se ubicaron en los fraccionamientos más grandes. En el cuadro 17 (y en los cuadros 4 y 5 del anexo) podemos observar que, en los setenta, las empresas privadas conocidas concentraron otra vez el 36% de las viviendas previstas en los 170 fraccionamientos aprobados en la época en los citados municipios, mientras que los organismos públicos y mixtos, mucho más numerosos, aumentaron notablemente su peso con relación al periodo anterior, concentrando más del 40% de las viviendas. A las empresas no conocidas les correspondió sólo el 22% de las viviendas incluidas en operaciones aprobadas (la relación entre número de fraccionamientos y número de viviendas aprobados en favor de las empresas no conocidas muestra justamente que se trataba de operaciones más pequeñas).⁵

El *cuestionario aplicado* comprendía tres partes. La primera incluía una serie de preguntas relativas al origen del capital del promotor, a la posible vinculación de la empresa con otras empresas o grupos y a la organización interna de la misma, personal ocupado y políticas aplicadas con relación a la actividad de promoción propiamente dicha u otras actividades vinculadas. La segunda parte comprendía preguntas referidas a las prácticas generales de la empresa, así como a los tipos de valores de uso producidos. La tercera se concentraba en el análisis de una operación

⁵ Es importante hacer notar, como se aclara en el cuadro 16, que en la década de los sesenta las empresas FRISA y AZTECA, que analizaremos a continuación, absorben casi el 30% de las viviendas previstas en los fraccionamientos aprobados, mientras que a INCOBUSA (que también se incluye en la encuesta) le corresponde un 21% de las mismas. En la década siguiente (cuadro 17) FRISA nuevamente, más AUSTROPLAN e INFRAPOSA (incluidas en la encuesta) concentran el 24% de las viviendas, y organismos oficiales como INFONAVIT, AURIS, BANOBRAS y ODEM, un 33%. También hay que aclarar que el hecho de que se incluyan todas esas viviendas en los fraccionamientos aprobados en favor de una determinada empresa o institución no significa que luego éstas necesariamente las promuevan o construyan en su totalidad; sin embargo, las cifras de viviendas previstas constituyen un indicador elocuente de la importancia de los fraccionamientos aprobados.

típica, para conocer más a fondo la lógica de la función de promoción y su articulación con las demás funciones presentes en el proceso de producción-circulación de la vivienda.

Con base en la información recabada en la *primera parte* del cuestionario, se buscaba clasificar las empresas, en primer lugar, por el origen del capital y por su vinculación con otros grupos o empresas industriales, financieras o constructoras. En segundo término, por su importancia, medida por el capital o número de empresas que comprendía, y por sus actividades principales. A partir de las preguntas de la *segunda parte*, se intentaba caracterizar las prácticas relativas a la tierra urbana, al financiamiento, a la programación de las operaciones, y al ritmo de su ejecución, prácticas que regían la producción y circulación de los diferentes tipos de productos ofrecidos. Por último, a través del análisis detallado de algunas operaciones, se intentaba penetrar con mayor profundidad en el conocimiento de la lógica particular de diferentes tipos de promociones, tomando en cuenta, entre otras cosas, la combinación y valorización de los diferentes capitales comprometidos.

En el caso de los *organismos públicos*, se hicieron encuestas a todos los que realizaron promociones habitacionales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El *cuestionario* aplicado en este caso presentó algunas variantes con relación al anterior, sobre todo en lo que se refiere a la primera parte, en la que se consignaban las características de la institución.

Los cuestionarios se aplicaron a veintiún empresas privadas y a siete instituciones públicas, y en todos los casos fueron llevadas a cabo más de tres entrevistas por empresa o institución. Por ejemplo, en la mayor parte de los grupos se entrevistó varias veces a sus directivos, además de que se tuvieron pláticas con técnicos especializados en algunos aspectos particulares planteados en el cuestionario. A veces, el proceso resultó bastante complicado en las instituciones públicas, ya que fue necesario entrevistar a los responsables de cada uno de los departamentos de las mismas (departamentos de tierra urbana, de crédito, de aspectos técnico-constructivos). En total se realizaron unas cien entrevistas a representantes de las agencias públicas y privadas.

Al analizar las respuestas obtenidas fue necesario reducir el número de temas previstos, ya que algunas preguntas abiertas habían sido contestadas de manera muy vaga o imprecisa y no

fue posible sacar conclusiones de las mismas;⁶ otras preguntas referidas a temas críticos como, por ejemplo, la tasa de beneficio y la constitución de reservas territoriales, no fueron contestadas correctamente o se evadió totalmente la respuesta. En cuanto al análisis detallado de algunas operaciones, la mayor parte de los entrevistados se negó a entregar el "flujo de caja" solicitado para analizar con precisión el proceso de una operación en particular y el ciclo de capitales involucrados. Sin embargo, se pudo obtener una buena cantidad de respuestas aceptables (alrededor del 70 %) referidas a temas importantes.

Es posible afirmar que la encuesta aplicada fue más bien de *carácter exploratorio*, por tratarse de un primer contacto con un sector que no había sido estudiado con anterioridad, y que el énfasis se puso más en los aspectos cualitativos que en los cuantitativos de los procesos y fenómenos involucrados.

La muestra utilizada incluyó a casi todos los grandes promotores que actuaban en ese momento en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y a más del 50% de los medianos, entendiendo por grandes promotores a los que promovían más de 1 000 viviendas anuales y, por medianos, a los que producían entre 100 y 1 000 unidades anuales.

Nuestra investigación no consideró, en principio, la pequeña promoción habitacional, debido a que era muy numerosa, difícil de identificar y a que, como dijimos, no existían fuentes directas de información al respecto; además, muchos de los promotores de este grupo no eran profesionales o no aparecían vinculados a empresas establecidas, como en los casos de los grandes y medianos.

Sin embargo, de la información obtenida a través del contacto con los agentes entrevistados, se pudo deducir que existía una gran cantidad de pequeños inversionistas que entraban al sector en forma pasajera y temporal. Sin mayor organización ni recursos propios, y sin tener que someterse, por ejemplo, a una serie de obligaciones que pesaban sobre las empresas grandes y medianas, estos promotores lograban obtener buenas y rápidas

⁶ A pesar de que las preguntas abiertas dificultaron la obtención de respuestas precisas, así como el análisis de las mismas, consideramos necesario no cerrarlas dado el carácter exploratorio de la encuesta en un campo aún no investigado en el país. Ello permitió conocer muchos nuevos aspectos y problemas no previstos ni considerados en nuestras hipótesis preliminares.

ganancias en un sector que resultaba sumamente atractivo para el capital.

Las estadísticas del Fondo de la Vivienda (FOVI) muestran que, en 1980, se habían otorgado 20 000 autorizaciones técnicas para viviendas de interés social que involucraban a 127 promotores, de los cuales 7 concentraban el 80% de las mismas y el resto estaba distribuido entre 120 pequeños promotores que podían producir entre 10 y 20 viviendas anuales. Los mayores, en cambio, llegaban a promover unas 2 000 unidades por año.

3. RESULTADOS DE LA PRIMERA ENCUESTA A PROMOTORES PRIVADOS

Los resultados de la encuesta aplicada en 1979-1980 tuvieron una primera elaboración y fueron publicados poco tiempo después (Schteingart, 1983). Sin embargo, a la luz del análisis de la información recogida en la segunda encuesta, se pensó que era conveniente reformular las categorías que se habían aplicado en un primer momento y presentar una clasificación de empresas que superara los problemas observados para la primera, los cuales fueron comentados en la publicación mencionada. Por ejemplo, vimos cómo la clasificación basada sólo en el origen del capital de las empresas daba como resultado el agrupamiento de promotoras de características diversas, con excepción de dos categorías (la que agrupaba a las empresas constructoras que entraron a la promoción y la que incluía a las que llamamos "estrictamente promotoras"). En las demás categorías se notaba poca homogeneidad en el comportamiento de las empresas según se relacionaran con el capital financiero o industrial nacional, o bien con el capital extranjero.

Consecuentemente, propusimos para las dos encuestas la misma metodología de clasificación, y en ella se tomaron en cuenta, fundamentalmente, las actividades realizadas por las promotoras, en particular la *vinculación de la promoción con la construcción*. El origen del capital ocupa ahora un lugar secundario, pero será puesto de manifiesto, de todas maneras, a lo largo del análisis, lo mismo que la importancia de las empresas.⁷

⁷ Hay que aclarar que, después de analizar los datos de las empresas, se

Las 5 categorías de promotores que se nos presentaron son las siguientes: I) grandes constructoras que promueven vivienda; II) promotoras y constructoras predominantemente viviendistas; III) promotoras y constructoras sólo de vivienda; IV) promotoras de vivienda y otros; V) fraccionadoras.

Dentro de la *categoría I* se ubicaron 6 importantes grupos⁸ constructores cuya actividad principal era la construcción, no sólo de vivienda sino además de otros tipos de edificios y de obra pública. Sus intereses en la promoción inmobiliaria estaban vinculados a la utilización de su capacidad productiva en la construcción de edificios. La promoción de vivienda les servía para asegurar un mercado menos fluctuante a la producción, al depender en menor medida de otros promotores, permitiéndoles al mismo tiempo agregar a la ganancia de construcción la de promoción.

Sin embargo, existían diferencias entre los grupos constructores en cuanto al tamaño de los mismos, al tipo de obras realizadas y al origen de su capital. Así, dos grupos (ICA y GMD) eran mucho más importantes que los demás por la envergadura de sus construcciones y, sobre todo, por su participación en grandes obras públicas de distinto tipo. Otros dos (GUTSA y S.G.) eran constructores medianos que también habían realizado obras variadas, pero entre ellas la vivienda había ocupado un lugar más relevante. Por último, existían dos grupos constructores diferentes por el origen del capital, como eran CONFRACO, la constructora de BANCOMER y PROPULSA, que tenía capital de origen extranjero. Estos grupos fueron considerados dentro de categorías diferentes en el primer análisis de esta encuesta, debido justamente a su vinculación al capital financiero y extranjero. Volveremos sobre este punto más adelante.

Las promotoras de esos grupos fueron creadas entre 1964 y 1978 (sólo una en los años sesenta y las demás en los setenta),

concluyó que el capital social de las mismas no constituía un indicador de su importancia, ya que empresas con una gran actividad tenían un capital menor que otras con actividades más modestas. En cuanto a la promoción habitacional propiamente dicha, el mejor indicador de la importancia de la empresa sería el número de viviendas promovidas por año.

⁸Los denominaremos *grupos*, ya que están formados por varias empresas; ésta es una característica común a casi todos los que actúan en este sector y se debe, como veremos más adelante, a la índole de las actividades realizadas.

sobre todo en la administración del presidente Echeverría, ligadas en varios casos a constructoras de formación muy anterior (como ICA y GMD, que se crearon en los cuarenta).

Dentro de la *categoría II* se encontraba sólo una empresa (ELEFANTE), la cual se diferenciaba de las anteriores por la *importancia de la actividad referida a la vivienda*, que era dominante. La hemos dejado como categoría aparte, a pesar de que se trataba de un solo caso, porque, como veremos más adelante, para la segunda encuesta esta categoría se amplía con varios casos más. Este grupo fue creado en 1961.

La *categoría III* comprendía también 6 grupos promotores, que incluían la construcción de las viviendas entre sus actividades inmobiliarias. La diferencia fundamental con los grupos que entraron en las categorías anteriores es que aquéllos comenzaron la actividad de promoción a partir de una actividad constructora importante, mientras que los incluidos en esta categoría desarrollaron la construcción como necesidad surgida de la actividad de promoción, en la cual *la apropiación del suelo jugaba, en general, un papel básico*.

También debemos aclarar que, en el primer análisis de esta encuesta (Schteingart, 1983), AUSTROPLAN y TECNOHOGAR merecieron un tratamiento particular por la vinculación del primer grupo con los sindicatos alemanes (Neue Heimat) y del segundo con un gran consorcio industrial y financiero mexicano (VISA). Nos parecía que las vinculaciones podían influir en el desarrollo de prácticas particulares, que merecían una consideración distintiva con respecto a otros casos en los que no se hacían presentes. Sin embargo, esas especificidades eran muy diferentes entre sí y generaban conductas distintas, por lo cual no era correcto agruparlas en una categoría separada.⁹

En general, estos grupos eran anteriores en fecha de creación a las promotoras pertenecientes a grandes constructoras, ya

⁹ La especificidad de TECNOHOGAR era que utilizaba un sistema prefabricado para la producción de viviendas, lo cual le permitía obtener una rotación más rápida del capital industrial. Esta fábrica de elementos prefabricados implicaba grandes inversiones iniciales, mismas que fueron posibles gracias a la vinculación de la empresa con el gran grupo industrial y financiero. En el caso de AUSTROPLAN, su vinculación con los sindicatos alemanes le permitió tener mayor acceso al crédito del INFONAVIT, con el cual desarrollaba gran parte de sus promociones.

que la mitad de ellas fue creada en los sesenta; TECNOHOGAR fue la que apareció más tardíamente, en 1976.

La *categoría IV* incluía a 5 grupos que se habían dedicado a la promoción habitacional, sin agregar a su actividad estrictamente promotora la de construcción, como en los casos anteriores. Cabe destacar dentro de esta categoría la presencia de FRISA, la mayor empresa promotora del país, y la de LOMAS VERDES, estrechamente ligada al capital extranjero. Los otros tres grupos, de menor importancia en lo que se refiere al volumen de su producción, tenían, a veces, vinculaciones con la empresa mayor (FRISA), que ha basado justamente su gran actividad en asociaciones con diferentes propietarios de terrenos o grupos promotores menores.¹⁰

Por último, la *categoría V* comprendía sólo 2 grupos, que se distinguían de los anteriores por haberse dedicado exclusivamente a desarrollar fraccionamientos sin incluir la construcción de viviendas esto es, han producido urbanizaciones y vendido los lotes de terreno sin construcción. Si bien los grupos de la categoría anterior, como ya dijimos, no incluían la construcción entre las actividades desarrolladas por sus empresas, sí encargaban la edificación a empresas constructoras y vendían, en una medida importante, lotes con vivienda. Estas diferencias quedarán aclaradas cuando se expliquen las prácticas de cada categoría de promotores.

Los dos grupos incluidos en esta categoría V eran totalmente diferentes, y sus productos también se dirigieron a clientelas opuestas en la escala social. En un caso se trataba de INCOBUSA, que pertenecía a la Banca SOMEX (banca mixta hasta antes de la nacionalización bancaria), y en el otro, de DINE-PROSA, vinculada al gran consorcio DESC. Ambos grupos fueron creados después de 1975 (véanse los cuadros 6A y 6B, en el anexo).

¹⁰ Por ejemplo, vinculaciones de FRISA (Rivera Torres) con los socios principales de INFRAPOSA y CICSA.

3.1. Organización interna de los grupos promotores privados y sus funciones principales

Categoría I:

En cuanto al número y tipo de socios que tenían la propiedad de esos grupos inmobiliarios, pudimos comprobar que se trataba, en general, de *grupos familiares*, es decir, que de manera total o mayoritaria sus socios pertenecían a una misma familia. Uno de los grupos era “predominantemente familiar” y otros dos, “totalmente familiares”, mientras que aquellos cuyo capital había provenido de la banca o de inversionistas extranjeros no constituían grupos familiares. Asimismo, el número de socios principales variaba entre dos y cinco, según información provista por las personas entrevistadas.

El capital de la mayor parte de las empresas se había originado en la construcción en México,¹¹ con excepción de dos grupos. Uno de ellos era PROPULSA, que en su origen fue filial de un consorcio constructor transnacional denominado International Housing Limited, el cual tenía en este país, además, importantes inversiones en turismo (como el hotel Princess de Acapulco); el otro grupo era CONFRACO, ligado a BANCOMER, la principal multibanca que operaba en el país y que, según algunos estudios realizados a fines de los setenta (Concheiro *et al.*, 1979) formaba parte, junto con BANAMEX, de la Fracción Central, la cual tenía asiento en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México¹² (véase el cuadro 6A, anexo).

¹¹ El más importante de estos grupos constructores era ICA (Ingenieros Civiles Asociados), que fue fundado en 1947 por 17 ingenieros, de los cuales el más importante era Bernardo Quintana, aunque también figuraron destacados funcionarios públicos de varios gobiernos. El cliente mayor de las obras de ICA es el Estado, quien ha otorgado otras facilidades al grupo. Éste, después de lograr una gran acumulación de capital como para efectuar inversiones en otras empresas, estrechó vínculos con el grupo financiero del Banco del Atlántico. Además, en los setenta, obtuvo el control del grupo más importante de la producción de cemento y concreto: Empresas Tolteca de México.

¹² “La mayor parte de la gran burguesía mexicana tiene su asiento principal en la Z.M.C.M. Allí identificamos a una fracción que se constituye por dos grandes ejes. Uno de ellos es el sector más poderoso de la oligarquía financiera, integrado por una parte de la burguesía bancaria fusionada al capital industrial y comercial (BANAMEX, BANCOMER y CREMI)... El otro eje de esta fracción lo conforma una parte importante de la burguesía industrial de la Z.M.C.M., que controla grandes empresas...” (Concheiro, *et al.*, 1979).

Con relación a la *organización empresarial* de estos grupos, sólo en tres casos se detectó la presencia de una empresa "holding"; por otra parte, el número total de empresas incluidas en cada uno de ellos variaba mucho. Los grupos más grandes y diversificados en materia de construcción comprendían unas 50 y 40 empresas (ICA¹³ y GMD); en cambio, en el caso del resto, cuyas actividades constructoras eran menos importantes, el número de empresas comprendidas oscilaba apenas entre 2 y 4 (véanse los cuadros 6A y 7, anexo).

Con respecto a las *actividades desarrolladas* por los grupos, consideramos, por un lado, aquellas incluidas en el proceso de producción y distribución de las viviendas y, por el otro, las actividades no involucradas en el mismo. En dos casos (ICA y PROPULSA), los grupos realizaron todas las actividades comprendidas en el proceso de la vivienda y en los otros cuatro, en cambio, no se incluyó la etapa de comercialización. Todos los grupos efectuaban, además de la promoción y construcción habitacional, construcciones de obra civil, algunos desarrollos turísticos, edificación de bibliotecas, universidades, etc. En los casos de los grupos mayores, también se incluía la fabricación de materiales para la construcción, como cemento, bloques, etc., con lo cual se realizaba una integración vertical de los diferentes procesos de la construcción (cuadro 7, anexo).

El *personal empleado* por estos grupos era muy numeroso para el caso de los mayores (por ejemplo, ICA empleaba a cerca de 8 000 personas y GMD, a unas 500) y bastante más reducido para los menores. Así, PROPULSA, CONFRACO y S. G. CONSTRUCCIONES consignaron 70,130 y 90 empleados, respectivamente, entre profesionistas y administrativos (cuadros 18 y 6A, anexo).

Categoría II:

En esta categoría se incluyó sólo al grupo ELEFANTE, cuyo capital se originó en la construcción; por las características de sus socios, que eran 5, constituía una empresa "mixta", ya que al-

¹³ Este grupo comprendía, por ejemplo, un conjunto de 7 empresas de construcción pesada, otro de 3 empresas de construcción industrial, un tercer conjunto de 8 empresas de construcción urbana, un cuarto de 6 empresas de ingeniería, empresas para el metro y el drenaje profundo, etcétera, según se nos informó en la entrevista realizada.

gunos de ellos pertenecían a una familia y los otros eran ajenos a la misma. Desarrollaba todas las actividades relativas al proceso de producción y distribución de la vivienda, pero además incluía otras actividades, como la construcción y venta de locales comerciales. Comprendía 11 empresas, entre las cuales se encontraba una empresa "holding", y contaba con unos 63 empleados (cuadros 18; 6A y 7, anexo).

Categoría III:

Los grupos incluidos en esta categoría eran, en general, más antiguos que los de la primera; se trataba predominantemente de "grupos mixtos o no familiares" y el número de socios oscilaba entre 4 y 7.

El *origen del capital* se encontraba en varios casos en la industria (sobre todo textil) y en las actividades inmobiliarias. Sin embargo, existían dos casos particulares: 1) AUSTROPLAN, vinculado a la Neue Heimat, consorcio de empresas de la Federación de Sindicatos Alemanes que actuaba en el campo de la vivienda de interés social y en el de los negocios libres, donde no existían límites de ganancias; en este segundo campo tenía participación en el exterior de la República Federal Alemana, a través de entre 15 a 20 empresas dedicadas a la promoción inmobiliaria en diferentes países.¹⁴ 2) TECNOHOGAR, ligado a VISA, uno de los cuatro subgrupos del Grupo Monterrey, compuesto por unas 35 empresas industriales, comerciales, de servicio y financieras (incluyendo la Cervecería Cuauhtémoc y a una de las principales financieras del país: la banca SERFIN) (cuadro 6A, anexo).

En cuanto a la *organización empresarial*, los grupos comprendían entre 2 y 12 empresas, número que en estos casos dependía menos de la importancia del grupo que del hecho de formar empresas por operación.

Sólo dos grupos realizaban todas las *actividades incluidas en el proceso de producción y distribución de la vivienda* (AUSTROPLAN e INFRAPOSA), mientras que el resto no incluía la etapa de comercialización. Entre estos últimos, existía además dos grupos que solían comprar los lotes ya urbanizados en fraccionamientos promovidos por otros agentes (TECNOHOGAR y LENNON) (cuadro 7, anexo).

¹⁴ La importancia de su acción en Europa es destacada por Dhuys, 1975.

El *número de empleados* variaba mucho, entre 13 y 200. Los grupos vinculados al capital extranjero y al gran capital industrial y financiero contaban con gran cantidad de profesionales y empleados administrativos (200 y 187); en cambio, empresas como LENNON y AZTECA sólo empleaban 18 y 13 personas, respectivamente (cuadros 18 y 6A, anexo). En este caso se nota, lógicamente, una relación bastante directa entre el volumen de actividad y el personal empleado. Sin embargo, el caso de AZTECA llama la atención por el reducido número de empleados; ello se debía a que en el momento de la entrevista el grupo estaba ya en declinación y había despedido a una buena parte de su personal.¹⁵

Categoría IV:

Consideramos en este caso 5 grupos, que no incluían la construcción entre sus actividades por tratarse de empresas dedicadas sólo a la promoción habitacional. Esta categoría comprendía dos grupos mayores, uno en declinación y dos menores. Fueron creados mayoritariamente en los años sesenta y eran, en general, “no familiares” o “mixtos”, con excepción de VALCAS,¹⁶ que era “predominantemente familiar”. El número de socios oscilaba entre 3 y 6; en el caso de FRISA, el grupo más importante, esa información fue negada (cuadro 6A, anexo).

El *capital de las empresas* se originó en todos los casos en actividades inmobiliarias, con excepción de LOMAS VERDES, grupo formado por la asociación entre grandes capitalistas mexicanos e italianos en la que figura una importante constructora italiana que opera con capital del Vaticano.¹⁷ En efecto, LOMAS

¹⁵ La empresa se había creado para desarrollar un gran fraccionamiento, que ya estaba en proceso de terminación después de muchos años de actividad pero algunos de sus socios principales entraron en sociedad con otros promotores para desarrollar nuevas operaciones a través de grupos empresariales distintos.

¹⁶ También este grupo estaba en declinación, aunque por distintas razones que AZTECA. Resulta interesante hacer referencia a lo expresado por su socio principal, quien manifestó muchas críticas a la actuación del Estado y, sobre todo, a la administración de Echeverría, durante la cual parece que el grupo empezó a perder terreno por “cuestiones políticas y falta de apoyo”.

¹⁷ Entre los socios principales figuraban Miguel Alemán Valdés y Bruno Pagliai. Es sabido que entre los dos existió una alianza desde la época en que el primero era presidente de México, por lo tanto no es casual que las empresas

VERDES forma parte de los múltiples negocios de un poderoso grupo italomexicano.

También en esta categoría, el número de empresas de cada grupo fue muy variable: para el caso de FRISA, ascendía a 101 empresas, la gran mayoría de las cuales era "por operación",¹⁸ lo que implica múltiples asociaciones con otras empresas o individuos. Para los otros casos, en cambio, el número variaba entre 1 y 15, dependiendo también del número de operaciones más que del volumen de actividad de los grupos. En tres casos se informó de la existencia de empresas "holding".

En cuanto a las *actividades desarrolladas*, además de no incluir la construcción, VALCAS, ESTRELLA y LOMAS VERDES tampoco realizaban la comercialización de las viviendas. Dos grupos (VALCAS y CASA) dijeron además que tenían proyectos de desarrollo turístico y promoción de cementerios y oficinas con el fin de diversificar sus actividades inmobiliarias (cuadros 6A y 7, anexo).

Por último, el *número de empleados* variaba entre 14 y 90; no se incluye la información correspondiente a FRISA porque también fue negada, aunque seguramente su número de empleados era bastante superior al de las demás. El número mayor correspondía a LOMAS VERDES y el inferior a ESTRELLA, mientras que los dos restantes tenían 30 y 35 empleados, respectivamente (cuadros 18 y 6A, anexo).

del grupo que constituyeron hayan surgido en la época posalemanista. En 1973 formaron la Sociedad de Empresarios Industriales Mexicanos, que incluía una serie de empresas como: Tubos de Acero de México, Aluminio, S.A. de C.V., Industrial Minera de México, etc. (Concheiro, *et al.*, 1979.)

¹⁸En general, los grupos inmobiliarios se organizaron creando una empresa diferente para cada operación desarrollada, lo cual tenía ventajas impositivas y además les servía para desconcentrar actividades y responsabilidades; cada empresa podía tener diferentes socios, entre los cuales, como veremos luego, podían figurar propietarios anteriores de los terrenos de las operaciones que se iban planteando. En este sentido nos ha parecido revelador lo expresado por el socio principal de VALCAS: "La forma de operación 'descentralizada' radica en que el promotor, cuando maneja en forma mezclada varios negocios no puede apreciar la situación de cada uno de ellos, y puede sufrir pérdidas enormes. Así, si un negocio marcha mal no se compromete al conjunto de ellos, se lo cierra y punto... La tendencia actual de muchos promotores va en ese sentido, y por ejemplo FRISA ha descentralizado sus negocios dándole mayor autonomía financiera".

Categoría V:

Los dos grupos que aparecían dentro de esta categoría eran netamente diferentes. INCOBUSA pertenecía a la banca mixta Somex (que solía absorber muchos negocios en quiebra del sector privado), a la cual fue integrado como consecuencia del fracaso comercial de la gran fraccionadora Bustamante, que entró en serias dificultades al intentar ampliar a vastas zonas urbanas del país el negocio con terrenos, con el que se había iniciado exitosamente a principios de los años cincuenta (con el fraccionamiento Pedregal de San Ángel, que mencionamos en el capítulo II). DINE-PROSA, en cambio, era un grupo no familiar, con tres socios principales, vinculado a DESC, uno de los cinco grupos de la llamada Fracción de los Cuarenta (Concheiro *et al.*, 1979). Éste incluía empresas como Resistol, Negromex, Spicer, Petrocel, etcétera, y sus principales directivos eran los Ruiz Galindo, Senderos Irygoyen, Truyet, conocidas familias pertenecientes a la élite económicamente más poderosa de México. Su control de recursos, en asociación con empresas del Estado y con capitales extranjeros, era enorme.

INCOBUSA tenía 38 empresas, la mayoría por operación, mientras que el otro grupo sólo consignó 5, 3 de las cuales también se aplicaban a operaciones específicas. Las actividades desarrolladas se referían al fraccionamiento y venta de lotes solos, pero en el caso de DINE-PROSA, la comercialización de estos últimos se encargaba a otra empresa no incluida en el grupo. INCOBUSA, en cambio, sí abarcaba todas las actividades comprendidas en la producción de lotes urbanizados y su distribución (cuadros 6A y 7, anexo). El *personal empleado* era bastante numeroso y acorde con el volumen de actividad de los grupos. Así, el vinculado a la banca consignó 300 empleados, mientras que el grupo menor sólo 80 (cuadros 18 y 6A, anexo).

En resumen, podemos decir que la mayor parte de las promotoras apareció en los años setenta (sobre todo en la primera mitad de esa década) y sólo 6 en los sesenta (la mitad de las cuales se ubicó en la categoría IV); en cambio, paradójicamente las fraccionadoras, incluidas en la categoría V, fueron las que surgieron más tarde, junto con las promotoras correspondientes a las mayores empresas constructoras. Decimos paradójicamente, porque el sistema del fraccionamiento, en el que se vendían lotes sin vivienda, correspondió más a la época de la producción por

encargo, antes que surgiera la producción en serie y las formas promocionales avanzadas. Sin embargo, estas empresas aparecieron como una respuesta a nuevas necesidades de grupos muy diferentes de la población.

En cuanto a la composición de sus socios, la mitad de los grupos eran familiares y mixtos; quedaron fuera de esta clasificación aquellos vinculados a consorcios internacionales o empresas extranjeras y al capital financiero o bancario. Entre las empresas locales no ligadas al gran capital, sólo 4 eran no familiares, es decir, en muchos grupos, incluso en algunos de los más grandes, *un reducido número de personas o una misma familia nuclear o extensa, era propietario de los mismos, y ocupaba los cargos clave de la dirección.*

En lo que se refiere al origen del capital, se pudieron observar 3 grupos con capital extranjero, que quedaron dentro de las categorías I, III y IV, mientras que los vinculados al gran capital industrial y financiero predominantemente nacional también fueron 3,¹⁹ y se ubicaron en las categorías I, III y V; esto significa que la vinculación de las empresas al gran capital nacional o al capital extranjero se ha dado en casi todas las categorías de promotores, a partir de intereses particulares diferentes (en unos casos puede ser la construcción, en otros la especulación con el suelo, etcétera).

El número de empresas fue bastante alto en el caso de los grupos constructores más importantes debido a la gran variedad de actividades desarrolladas en el ámbito de la construcción y no por aquellas referidas a la promoción, que eran minoritarias entre esos grupos. Casos aparte fueron FRISA que presentaba la mayor cantidad de empresas debido al gran número de operaciones que ha desarrollado y, segundo en importancia, INCOBUSA

¹⁹Esto muestra que la promoción inmobiliaria vinculada a los grandes grupos económicos tenía poco peso dentro del universo que hemos analizado, lo cual se confirmará cuando veamos más adelante el volumen de la producción de esas empresas. Sin embargo, la actividad constructora e inmobiliaria tenía un lugar importante entre las actividades de esos grandes grupos y ocupaba el tercer lugar en importancia, por el número de empresas que formaban parte de los mismos, después de la actividad industrial y comercial (Cordero y Santín, 1981). Probablemente una parte importante de sus actividades constructoras e inmobiliarias estaba referida a la promoción turística y hotelera o bien al servicio de las necesidades de equipamiento físico de sus propias empresas.

(que también tenía muchos fraccionamientos); los demás grupos exhibieron cifras mucho menores. Algunos de los grupos tenían una empresa “holding” o tenedora, a través de la cual mantenían la dirección de otras empresas; esto les permitía operar con inversiones mínimas y sacar el mayor provecho de las oportunidades que ofrecía la legislación fiscal.

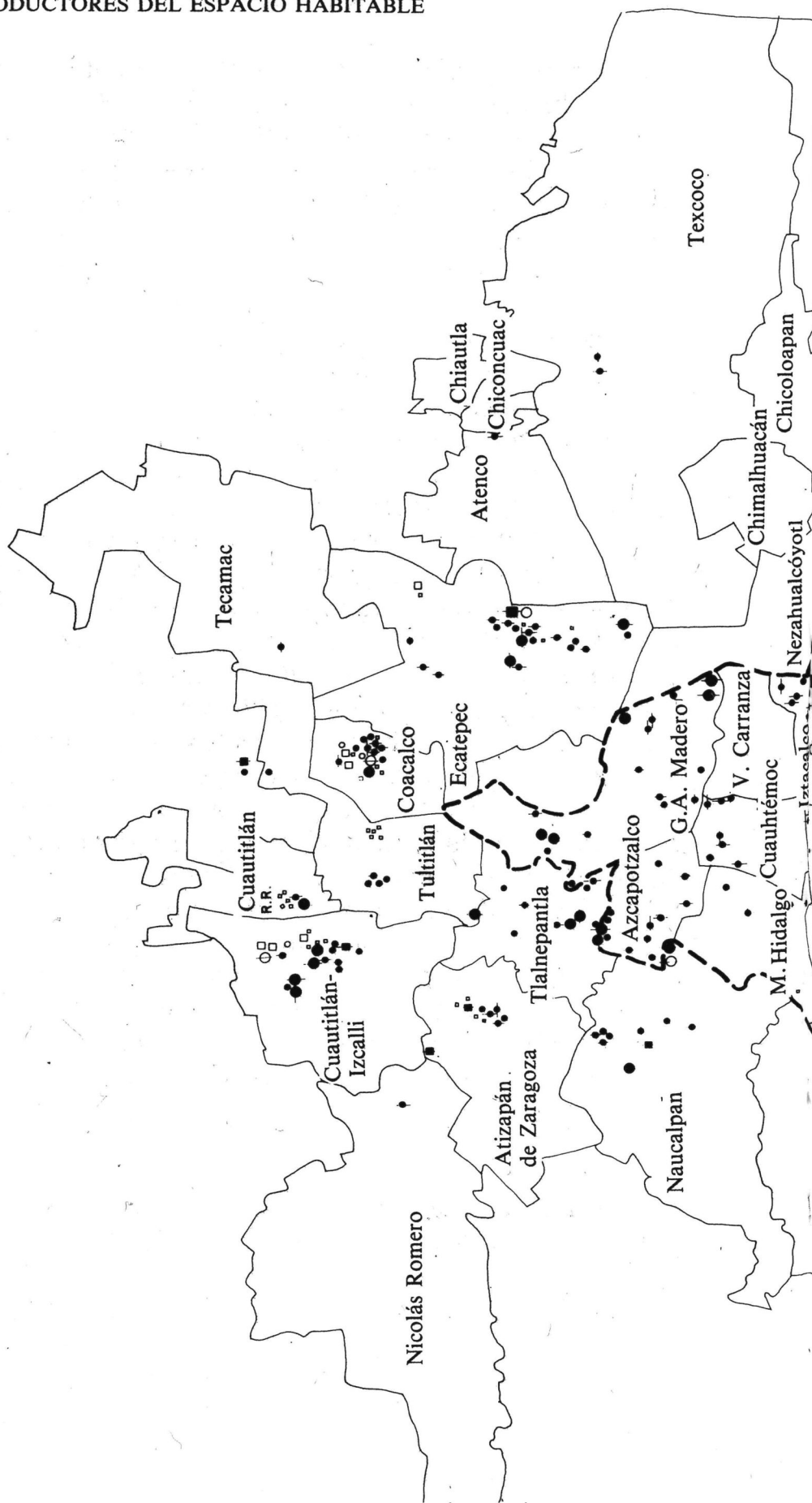
Con relación al personal empleado, tampoco pudo encontrarse una tendencia definida de éste por categoría de promotores, sino más bien por la importancia de la actividad desarrollada y, otra vez, coincidente con el número de empresas. La mayor cantidad de empleados se encontró en las constructoras más grandes y en INCOBUSA (en FRISA no dieron esa información). Otros grupos con un número importante de personas empleadas fueron CONFRACO, AUSTROPLAN y TECNOHOGAR, correspondientes al capital extranjero y al gran capital nacional.

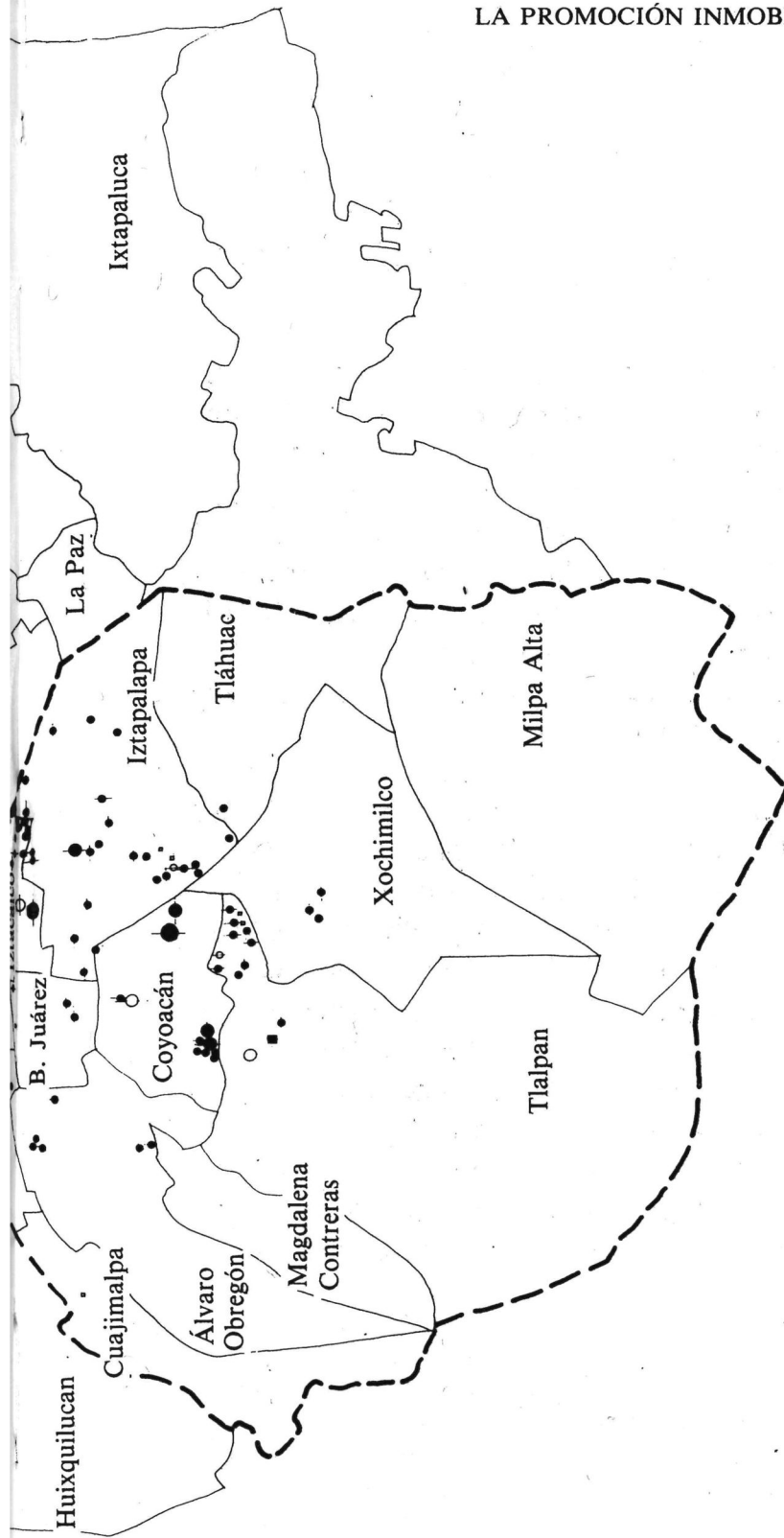
Por último, en lo que se refiere a las actividades desarrolladas por las empresas, además de la articulación entre promoción y construcción (que sirvió para establecer las distintas categorías de promotores), fue interesante tomar en cuenta qué ocurrió con la comercialización de lotes y viviendas; en este sentido, pudimos concluir que sólo en 7 casos los grupos incluyeron también esa actividad; esos grupos pertenecen: 2 a las categorías I y II, 2 a la III, 2 a la IV y 1 a la V, y muestran también una relación poco clara con la articulación entre promoción y construcción. Algunas empresas extranjeras incluyeron la comercialización, pero ésta también se encontró presente en grupos locales, más o menos importantes. Por último, los grupos que incluyeron otras actividades, además de la promoción habitacional, fueron básicamente los constructores; sólo dos empresas, pertenecientes a la categoría IV, han tratado de diversificar sus actividades, participando en promociones turísticas, oficinas, etcétera, pero en pequeña escala y sin mayor éxito.

3.2. Prácticas generales de las diferentes categorías de promotores privados

Veremos a continuación cuáles fueron las *prácticas comunes* de los promotores privados en cada una de las categorías presentadas y trataremos de detectar las regularidades y singularidades

Mapa 3
LOCALIZACIÓN DE OPERACIONES DE INFONAVIT
Y DE LAS EMPRESAS PROMOTORAS ANALIZADAS





Simbología

— Límite municipal y/o delegacional
--- Límite D.F.

Institución	Viv. Construida Núm.	Hasta 1 000 viv.	1 001- 5 000	Más de 5 000	Épocas		
					1970-1976	1977-1982	1983-1986
INFONAVIT		•	•	•	●	■	□
Privado + INFONAVIT		◦	◦	◦	⊕	⊕	⊕
y/o FOVISSSTE							
Privado (no interés social) P.H.		■	■	■	■	■	■
Privado FOVI		□	□	□	□	□	□

existentes entre ellas, lo que nos permitirá, asimismo, marcar las diferencias o similitudes entre categorías diversas.

A partir de la información referida a las operaciones y viviendas promovidas por los grupos, pudimos deducir la importancia de cada uno de ellos (así como la de cada categoría de promotores) dentro del conjunto (véase el cuadro 19).

Las *grandes constructoras y promotoras de vivienda* (incluyendo el único grupo que aparecía en la categoría II) habían promovido en el periodo cercano a la realización de la primera encuesta unas 25 743 viviendas en 35 operaciones, concentrando así el 29 % de las promociones realizadas por todos los grupos, el 66 % de las viviendas promovidas dentro de conjuntos habitacionales y sólo el 2% de las construidas en fraccionamientos mixtos.²⁰ Estas cifras muestran la importancia que han tenido los conjuntos habitacionales en las acciones de estos grupos. Las *promotoras y constructoras de vivienda* participaron con unas 24 848 viviendas, que representaban el 24% de las 29 operaciones en que intervinieron, el 27% de las unidades producidas en conjuntos habitacionales y el 59% de las realizadas en fraccionamientos mixtos; es decir, esta categoría fue un poco menos importante que la anterior por el número de operaciones y viviendas realizadas, pero sobre todo se distinguió de aquélla por el peso mucho menor que tenían los conjuntos habitacionales en sus operaciones y por su mayor participación en los fraccionamientos en los que se combinaba la venta de lotes solos con la de lotes con vivienda. Las *promotoras de vivienda* concentraron unas 10 347 viviendas en 17 operaciones; este número de viviendas representó el 7% de las unidades promovidas en conjuntos habitacionales y el 31% de las correspondientes a fraccionamientos mixtos. Las *fraccionadoras*, por definición, se dedicaron a frac-

²⁰ Llamamos conjuntos habitacionales a los que están compuestos por viviendas colectivas y fraccionamientos mixtos a aquellos en los que se venden algunos lotes con vivienda (en general de tipo individual) y otros sin construcción. Hay que aclarar que los conjuntos habitacionales también se construyen sobre los fraccionamientos, que hemos definido y analizado en los capítulos anteriores; sin embargo, aquí hacemos esta distinción porque nos estamos refiriendo al marco construido habitacional que se produce sobre los mismos y que tiene una lógica de producción diferente, que analizaremos más adelante. Aquí llamamos fraccionamientos a aquellos en los que los lotes son comercializados sin vivienda.

cionar y urbanizar tierra, vendiendo lotes solos, que representaron más de la mitad de aquellos vendidos por el total de los grupos analizados, en particular por la presencia de INCOBUSA. Sin embargo, las otras categorías, sobre todo las III y IV, también presentaban un número no despreciable de lotes vendidos solos, tanto en fraccionamientos que no habían incluido vivienda como en los mixtos (véase el cuadro 19). *En síntesis*, la categoría V presentó el mayor número de operaciones y la siguió en importancia la categoría I, mientras que la mayor proporción de viviendas en conjuntos habitacionales (66%) le correspondió a los grupos constructores y, en fraccionamientos mixtos, a la categoría III. El mayor número de operaciones se presentó en fraccionamientos vendidos sin vivienda, gracias a la presencia de INCOBUSA.

Con respecto al *volumen de la producción*, los grupos incluidos dentro de la *categoría I* tuvieron una producción anual bastante variada; las promotoras de S.G. y GUTSA, constructoras viendistas, eran las que más habían producido (unas mil viviendas anuales promedio); en cambio, las correspondientes a los grupos más grandes, aparecían con una producción menor. El *financiamiento* usado por estos grupos había provenido de distintas fuentes, fundamentalmente del FOVI, INFONAVIT y FOVISSSTE; algunas empresas habían combinado dos o tres tipos de financiamiento, mientras que ICA, PROPULSA y CONFRACO presentaron sólo un tipo. Vale la pena hacer notar que los créditos para vivienda que no eran de interés social (crédito P.H.), sólo se presentaron en los casos de GUTSA y CONFRACO; en este último, en forma exclusiva. Los *lugares de operación* en la Z.M.C.M., se ubicaron tanto en el Distrito Federal como en los municipios conurbados del Estado de México. ICA y PROPULSA sólo promovieron desarrollos habitacionales en los segundos (en Ciudad Satélite, Naucalpan, y en Atizapán de Zaragoza y Coacalco) y GUTSA y S.G., en el D.F. (En Coyoacán, Iztacalco, Tlalpan y Álvaro Obregón, al sur de esa entidad.) El resto combinó ambas localizaciones: Coyoacán y Gustavo A. Madero con Cuautitlán-Izcalli; Iztapalapa y Á. Obregón con Coacalco; G. Madero e Iztacalco con Tultitlán; además, se observó cierta concentración de las operaciones en algunos puntos del territorio metropolitano. Con respecto a las operaciones realizadas en otros lugares del país, sólo en tres casos (ICA, GUTSA y S.G.), se

consignaron actividades fuera de la Z.M.C.M., las cuales se localizaron en Tabasco, Durango y, sobre todo, en Querétaro, para ICA; y en Tijuana, Villahermosa y Acapulco para los otros dos grupos. Con respecto a los *recursos propios* invertidos por los diferentes grupos para el desarrollo de las operaciones, las respuestas indicaron situaciones diversas, ya que podían variar entre un 10 y un 25% de la inversión total; los dos grupos mayores no dieron información al respecto. En cuanto a las *utilidades de las empresas*, la mayoría de éstas no contestó, y las tres respuestas recogidas fueron un poco vagas, aunque hablaron también de un 10 a un 25% (cuadros 6B y 8, anexo; cuadro 20).

La *producción anual* de los grupos de la *categoría III* fue en general mayor que la correspondiente a los de la categoría anterior. Así, encontramos que los grupos menores (CICSA y LENNON) producían unas 500 viviendas por año y el resto oscilaba entre 1 000 y 3 000; las cifras más altas correspondieron a AZTECA y TECNOHOGAR. El *financiamiento* para la vivienda provino en casi todos los casos del FOVI, con excepción de AUSTROPLAN y CICSA, que lo obtuvieron de INFONAVIT e INDECO. Los grupos que se apoyaron en FOVI también financiaron su producción habitacional con créditos del INFONAVIT o bien de tipo medio (créditos P.H.), y éstos, en los casos de INFRAPOSA y TECNOHOGAR, cubrieron de un 60 a un 75% del total. Esto indica la existencia de una diversificación de las fuentes de crédito y, al mismo tiempo, la producción, en una medida considerable, de vivienda que no era de interés social. Los *lugares de operación* se concentraron, en la Z.M.C.M., en los municipios conurbados del Estado de México, y en ningún caso aparecieron promociones en el Distrito Federal. Esos municipios fueron Naucalpan, Ecatepec, Coacalco y Cuautitlán-Izcalli, estos dos últimos coincidentes con los preferidos por los grupos de la primera categoría. En cuanto a las promociones realizadas fuera de la Z.M.C.M., sólo un grupo (TECNOHOGAR) consignó operaciones en Toluca, Guadalajara, Monterrey y Morelia. Con respecto a los *recursos propios* utilizados, los diferentes grupos afirmaron que ascendían al 30% del total invertido, con excepción de AUSTROPLAN, que manifestó que utilizaba el 75%, sin explicarnos la causa de esta importante diferencia con los demás. En general, esas cifras fueron más altas que las presentadas por los grupos constructores. Las *utilidades* que manifesta-

ron oscilaron entre 20 y 30%, también mayores que las expresadas por representantes de la categoría I (cuadros 6B y 8, anexo; cuadro 20).

Los grupos de la *categoría IV* promovieron también un número variable de viviendas anuales. Así, el menor (CASA) produjo unas 400, LOMAS VERDES y VALCAS unas 1 100 y 1 000 unidades anuales y la mayor, FRISA, entre 3 000 y 4 000 viviendas por año. El *financiamiento* utilizado incluyó en todos los casos a FOVI, que representó entre el 30 y 50% del total financiado, ya que el resto fue cubierto por INFONAVIT, FOVISSSTE, bancos extranjeros, y créditos de tipo medio. Estos últimos fueron importantes particularmente en los casos de FRISA y ESTRELLA. Los *lugares de operación* se concentraron casi exclusivamente en los municipios conurbados, mientras que en el D.F., sólo FRISA consignó una operación en Aragón y ninguna en provincia. Los municipios fueron Naucalpan, Ecatepec y Nicolás Romero. Los *recursos propios* manifestados oscilaron entre 10 y 40%, pero predominó esta última cifra, también más alta que la expresada por los grupos de la categoría anterior.

Por último, los grupos fraccionadores, correspondientes a la *categoría V*, no vendieron vivienda y manifestaron que comercializaban unos 135 lotes anuales en el caso de DINE-PROSA, y de 7 000 en el de INCOBUSA.²¹ El *financiamiento* utilizado provino del mismo grupo en el primer caso y de la Banca SOMEX en el de INCOBUSA, por depender de esa institución bancaria. Los *lugares de operación* se encontraban en el D.F. (Bosques de las Lomas) y en Atizapán de Zaragoza, Estado de México, para el grupo DINE-PROSA, y en Ecatepec y Atizapán para el otro caso. También INCOBUSA consignó operaciones en muchos otros lugares del país, como Baja California Norte, Sonora, Tamaulipas, Nayarit, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz, Guanajuato y Chiapas (cuadros 6B y 8, anexo; cuadro 20).

Como *balance de las prácticas generales de los promoto-*

²¹ Los dos grupos atendían a través de sus prácticas a sectores sociales muy diferentes. Mientras que INCOBUSA se dirigía posiblemente a la clientela de menores recursos entre la población que puede tener acceso a la mercancía vendida por los diferentes tipos de promotores, los fraccionamientos promovidos por DINE-PROSA se dirigieron a una élite de altos ingresos que construía su vivienda por encargo en los costosos lotes comercializados por esta empresa a partir de la valorización de terrenos propiedad de los miembros del grupo DESC.

res, podemos decir que los grupos analizados todavía vendían una proporción importante de lotes sin vivienda, tanto en fraccionamientos mixtos como en aquellos donde no aparecía la producción en serie de vivienda. En cuanto a la importancia de la actividad de esos grupos, 9 de ellos producían 1 000 y más viviendas por año, destacándose sobre todo FRISA, AZTECA y, en menor medida, TECNOHOGAR.

Con relación al financiamiento de la vivienda, casi todos los grupos tenían créditos del PFV o FOVI, con excepción de dos que utilizaban créditos de INFONAVIT y uno sólo créditos P.H. Entre los que tenían apoyo del PFV, la gran mayoría también presentaba otros tipos de crédito, tanto de INFONAVIT y FOVISSSTE como de tipo P.H., lo cual muestra que los promotores atendían al mismo tiempo a diferentes submercados de vivienda y a distintos estratos sociales (8 grupos tuvieron créditos de INFONAVIT y 7 de tipo P.H.).

En cuanto a los lugares de operación, pudimos observar que aparecían 7 grupos que desarrollaron sus actividades en una sola área, en algún municipio conurbado del Estado de México (3 de ellos con sólo una gran operación), y correspondían casi en su totalidad a las categorías III y IV; luego se presentaron unos 10 grupos que operaron en varios lugares (entre 2 y 5), destacándose entre ellos los de la categoría I, cuyas operaciones han tendido a ubicarse en el D.F. (Por tratarse de conjuntos habitacionales más o menos importantes.) Por último, sólo aparecieron 3 grupos que actuaban en seis y más lugares, predominantemente localizados en el Estado de México, los cuales correspondían a las categorías III y IV; esta diversificación de lugares coincidió con una gran producción anual en dos casos y con el desarrollo en forma dispersa de operaciones muy pequeñas en el otro. Los municipios que concentraron más operaciones fueron Ecatepec, Atizapán, Coacalco y Cuautitlán-Izcalli (mapa 3), donde, como ya habíamos visto, la presencia de fraccionamientos aprobados había sido también más frecuente. Con respecto a la actuación de las empresas en otros lugares del país, sólo 9 de ellas manifestaron tener operaciones fuera de la Z.M.C.M.; destacaron las correspondientes a la categoría I y, como ya dijimos, INCOBUSA en la última categoría.

En lo que se refiere a la programación y al ritmo de ejecución de las obras, las respuestas de los entrevistados fueron, en

general, muy vagas y no se pudieron extraer conclusiones por categoría de promotores, ya que algunos no contestaron y, entre los que lo hicieron, no hubo grandes diferencias que se pudieran apuntar de acuerdo con el tipo de actividades desarrolladas. En términos generales, varios grupos manifestaron que el *ritmo de la urbanización y de la construcción de viviendas* dependía del ritmo de las ventas, es decir, del mercado, que en algunos casos se determinaba a través de estudios especiales y en otros se iba estableciendo sobre la marcha. Las empresas que trabajaban con tecnología más moderna, utilizando elementos prefabricados (como PROPULSA y TECNOHOGAR), utilizaban una programación diferente, ya que sus tiempos de construcción se acortaban mucho y se aceleraba el ritmo de encadenamiento de las operaciones (ello le permitió también a la segunda empresa tener numerosas operaciones en lugares diferentes).²²

3.3. Políticas de adquisición de tierra de los promotores privados

La lógica de las prácticas inmobiliarias de cada categoría de promotores trae aparejado el desarrollo de políticas con relación a la adquisición de tierras. Sin embargo, a veces los grupos no pueden controlar todos los elementos que necesitan para efectuar sus actividades, por lo que sus políticas inmobiliarias deberán adecuarse a las limitaciones impuestas por esa falta de control. Más específicamente, la imposibilidad de contar con los terrenos adecuados puede provocar, en determinado momento, una modificación de las prácticas empresariales. Por supuesto, la disponibilidad de terrenos se vuelve un problema mucho más crítico en el caso de los fraccionamientos de viviendas individuales que en el de conjuntos habitacionales colectivos, para los cuales se requieren extensiones mucho menores de terreno y, también, menor desarrollo de infraestructura urbana.

La compra anticipada de tierra resulta entonces fundamental, sobre todo para los grupos que se han dedicado a la promoción

²² Es necesario aclarar que las dos empresas mencionadas pertenecen a un consorcio extranjero y a un gran grupo industrial y financiero. Otras empresas también intentaron utilizar elementos prefabricados, pero éstos eran de mucho menor envergadura y trascendencia para la construcción.

de grandes fraccionamientos, para moderar, en cierta medida, el obstáculo que opone la tierra a la acumulación de capital, disminuyendo la ganancia de promoción.

En la categoría I, dos grupos (GUTSA y S.G.), no quisieron dar información al respecto; GMD dijo no tener *reservas territoriales* e ICA, PROPULSA, ELEFANTE y CONFRACO manifestaron tener 200, 100, 150 y 17 hectáreas, respectivamente. De los grupos de la categoría III, dos de ellos manifestaron que ya no poseían reservas porque las habían agotado o las habían tenido que vender (AZTECA y CICSA), mientras que AUSTROPLAN e INFRAPOSA dijeron tener 150 y 106 hectáreas respectivamente, y TECNOHOGAR sólo 37. En cuanto a la categoría IV, con excepción de LOMAS VERDES, que consignó 200 hectáreas de reservas, el resto manifestó no tener o bien no contestó adecuadamente. Aquí debemos destacar el caso de FRISA, que seguramente por el gran volumen de actividad desarrollada, tenía también muchas reservas territoriales, pero se negó a dar esa información. Por último, los 2 grupos fraccionadores manifestaron poseer 115 y 1 500 hectáreas, respectivamente, con lo cual INCOBUSA, el segundo de ellos, se presentó como el mayor fraccionador del país (cuadro 9, anexo).

Sólo 4 de los grupos analizados consignaron reservas fuera de la Z.M.C.M., dos de la primera categoría y dos de la última. ICA manifestó tener reservas en Querétaro, CONFRACO sólo 3 hectáreas en Toluca, DINE-PROSA 40 en Valle de Bravo (Estado de México) e INCOBUSA 1 500 (80% del total) en varios lugares del país. A pesar de que la mayor parte de las empresas no tenía reservas en provincia, dadas las grandes extensiones manifestadas por ICA e INCOBUSA, la proporción de reservas fuera de la Z.M.C.M., alcanzó el 57% del total (cuadro 20). Las reservas consignadas dentro de esa zona se ubicaron en Iztacalco y Aragón, en el D.F., y en Atizapán, Cuautitlán-Izcalli, Texcoco, Coacalco, Ecatepec y Naucalpan, en los municipios conurbados del Estado de México (cuadro 9, anexo).

Lamentablemente, no podemos ofrecer un panorama muy preciso de las reservas territoriales de las promotoras debido a los casos ya señalados en los que esa información fue negada o poco especificada (por ejemplo, algunos dijeron que tenían reservas pero no cuántas). Posiblemente la connotación de "especulación" que tiene el hecho de poseer muchas tierras compradas

anticipadamente hizo que algunos entrevistados se resistieran a proveer los datos adecuados.

A pesar de los problemas señalados, pudimos adelantar algunas conclusiones importantes con respecto a este aspecto fundamental de la promoción inmobiliaria. En los años anteriores a la realización de la primera encuesta, había comenzado a resultar difícil adquirir grandes extensiones de terrenos en la Z.M.C.M., particularmente en el Distrito Federal. Aquellas empresas que no habían podido obtener reservas de terrenos en los años sesenta o principios de los setenta, tuvieron luego fuertes dificultades para conseguir grandes extensiones a bajos precios, para impulsar las operaciones que podían financiar en una época de expansión del mercado. En los sesenta se originaron, justamente, los mayores fraccionamientos que aparecieron en nuestro análisis, pero, hacia fines de la década siguiente la escasez de oferta se había agudizado en la zona metropolitana; por ello, los *promotores que no contaban con terrenos*, según lo expresaron los entrevistados, prefirieron comprarlos al Estado, a precios más convenientes, o comenzar a buscar terrenos fuera de la Z.M.C.M. Esto coincide con lo que hemos mostrado antes, en el sentido de que han ido aumentando los fraccionamientos aprobados a nombre de organismos públicos que, por supuesto, tienen la propiedad del suelo; en muchos casos, esos organismos vendían luego lotes urbanizados a promotores privados para hacer sus desarrollos habitacionales. Entre ese grupo de promotores se incluían los vinculados a constructoras importantes del país, presentadas en la categoría I, ya que habían aparecido más tarde, centrando sus estrategias básicamente en la actividad constructora. En cambio, las empresas vinculadas al capital extranjero (PROPULSA, AUSTROPLAN y LOMAS VERDES, que aparecen tanto en la categoría I como en las III y IV) poseían aún reservas importantes, ya que habían comenzado a operar con grandes extensiones de tierra que en un comienzo sólo fueron fraccionadas parcialmente. También algunos empresarios nacionales que habían promovido grandes fraccionamientos desde los sesenta y que se presentaron en las categorías III y IV, seguían conservando grandes extensiones de tierras (INFRAPOSA, FRISA), mientras que otros, en cambio, habían manifestado que casi ya no les quedaban, por haber completado sus operaciones o haber tenido que deshacerse de terrenos debido a problemas financieros de los grupos; esto se

expresó en los casos de AZTECA, VALCAS y ESTRELLA.

El cuadro 21, que resume las reservas territoriales por categoría de promotores y diferencia la Z.M.C.M., de otros lugares del país, nos muestra que la categoría V era la que más reservas tenía por la presencia de INCOBUSA. En la Z.M.C.M., el segundo lugar le correspondió a la categoría II y el último a la IV; sin embargo, es necesario aclarar que esta categoría estaba subvaluada por la falta de la información correspondiente a la gran promotora FRISA, que sin duda habría incrementado considerablemente el número de hectáreas.

Las dificultades para adquirir terrenos en la Z.M.C.M., estaban llevando a muchos promotores a modificar sus prácticas, en el sentido de reducir el tamaño de los fraccionamientos o, bien, de incrementar la producción de conjuntos de vivienda colectiva, que también pudimos observar al analizar los tamaños de los fraccionamientos y el número de viviendas previstas en los mismos, los cuales manifiestan un incremento de sus densidades habitacionales.

También las dificultades para conseguir terrenos han llevado a los organismos públicos a aumentar la oferta de tierra de origen ejidal o comunal a los promotores privados. Es importante recordar, como lo hemos mostrado en el capítulo II, que una parte considerable de terrenos ejidales fue expropiada en favor de organismos como AURIS y ODEM, en el Estado de México, para realizar sus propias promociones de vivienda popular; sin embargo, después fueron vendidos a grupos privados que realizaron, incluso, fraccionamientos de tipo especulativo. Las modalidades de traspaso de ejidos expropiados por organismos públicos a los grupos privados se hicieron más frecuentes hacia fines de los años setenta, a medida que, como dijimos, la tierra se volvió más escasa y se limitaron otros mecanismos que permitían la apropiación de esos terrenos por los fraccionadores, como las permutas, a las que también hicimos referencia.

Entonces, mientras algunas instituciones del Estado se constituyeron en vehículo de transferencia de tierra de las comunidades agrarias, los organismos públicos de vivienda como INFONAVIT y AURIS, han tenido que recurrir a agentes privados para adquirir el suelo soporte para sus propias operaciones, lo cual incluye situaciones en las que ese suelo provino de promotores que lo compraron al Estado a bajo costo y luego lo vendieron otra vez

a organismos oficiales a precios inflados (Schteingart, 1983b). Estas aseveraciones generales se apoyan en información aportada, a través de entrevistas, por funcionarios de esas instituciones.

El análisis del manejo de terrenos por parte de los promotores incluyó la consideración de *mecanismos que fueron utilizados para su elección y adquisición*. Una mayoría de grupos manifestó que la elección se había efectuado a partir de estudios de mercado, tomando en cuenta las demandas de algunas zonas prioritarias (sobre todo en el norte de la Z.M.C.M., como Nauhcalpan, Atizapán, etc.), con una incidencia fuerte de terrenos ofrecidos en el mercado. También fueron frecuentes los casos de ofertas provenientes de propietarios conocidos por los promotores, entre los que hubo a veces ex funcionarios públicos. En estos casos, sobre todo, se dieron *asociaciones* de los promotores con los propietarios de los terrenos elegidos; esas asociaciones podían asumir características diversas, pero en todos los casos permitieron al promotor reducir al mínimo la inversión inicial de capital en una operación. El *uso anterior de los terrenos* utilizados, según referencia de los entrevistados, era de labor o agrícola (en ranchos o ejidos), si bien también se presentaron algunos ejemplos de tierra vacante o de cantera. Esto demuestra el gran predominio de promociones efectuadas en terrenos que no tenían un uso urbano anterior. Fue imposible saber en qué medida las promociones se hicieron sobre terrenos de las comunidades agrarias, ya que en general los entrevistados negaron el origen ejidal o comunal de los mismos, salvo en algunos casos muy conocidos en que habían sido expropiados por el Estado y luego vendidos a empresas privadas, como en Cuautitlán-Izcalli, que fue mencionado en el capítulo III. Por supuesto, la apropiación ilegal de esos terrenos nunca pudo salir a la luz, ni tampoco otros casos menos conocidos de expropiación por parte del Estado y transferencia posterior a esas empresas. En el caso de FRISA, obtuvimos información de personas que habían estado vinculadas a ese grupo y que aseguraron que éste utilizaba prácticas ilegales con mucha frecuencia.

3.4. La lógica de diferentes tipos de promociones privadas

El análisis más detallado de los diferentes tipos de operaciones, para saber cómo se relacionan con el ciclo del capital de promoción y con el manejo de los diferentes elementos que intervienen en el proceso de producción y circulación de la vivienda, se basó en la información obtenida a partir de las preguntas planteadas en la tercera parte del cuestionario aplicado a los promotores. Una primera gran división que hicimos, teniendo en cuenta las características de las operaciones incluidas en el universo que nos sirvió de base para elaborar la muestra de promotores que habríamos de entrevistar (universo al que hicimos referencia al comienzo de este capítulo), fue entre fraccionamientos y conjuntos habitacionales de vivienda colectiva, para considerar luego el tamaño de esas operaciones.

Los *promotores privados de grandes fraccionamientos* en los años sesenta fueron FRISA, el grupo KANNER-EKSTEIN (vinculado al anterior en algunas operaciones importantes), INCOBUSA y AUSTROPLAN; en los setenta se presentaron los mismos grupos, a los que se agregaron INFRAPOSA, PROPULSA y LOMAS VERDES. Lo anterior quiere decir que se trata de tres grupos nacionales (vinculados entre sí para algunas operaciones y cuyo eje aglutinador es la gran empresa FRISA), tres grupos con capital extranjero y uno dependiente de la banca mixta SOMEX.²³

Algunos de esos promotores manifestaron haberse asociado con los propietarios de los terrenos para no tener que hacer grandes desembolsos iniciales. Ello dependía de los recursos del promotor, del costo de los terrenos y también de quién era el propietario. La asociación con altos funcionarios o políticos dueños de terrenos podía proveer numerosas ventajas, sobre todo con relación a la obtención de autorizaciones, créditos, etc. En algunos de los fraccionamientos, los terrenos tuvieron un costo

²³ Hemos considerado como grandes fraccionamientos a los que incluían más de 1 000 lotes o viviendas previstas, pero entre ellos se presentaron 19 que incluían 4 000 o más. En éstos justamente se dio una mayor concentración de las empresas mencionadas, que han monopolizado grandes extensiones del territorio metropolitano, sobre todo en algunos municipios conurbados. Las instituciones públicas aumentaron su presencia en las grandes promociones en los años setenta.

inicial muy bajo, ya que se encontraban en zonas muy periféricas y poco desarrolladas, pero su valorización fue muy rápida (el precio del suelo aumentó aproximadamente 5 veces en 6 años en épocas de baja inflación) gracias al gran crecimiento de la zona metropolitana en el Estado de México.

También en estos casos se pudo observar un largo periodo de espera, de 6 a 7 años, entre el momento de la compra de los terrenos y el comienzo de la operación, periodo en el cual la tierra se valorizó sin que el promotor tuviera que realizar ninguna inversión en capital-dinero, apropiándose así de las rentas diferenciales generadas fundamentalmente por la infraestructura de servicios y el equipamiento realizados por el Estado, que mejoran la accesibilidad de los terrenos y los valorizan además por los usos urbanos que se producen en zonas circundantes. Podríamos afirmar que, en estos casos, en la formación de la tasa de ganancia de promoción, el largo periodo en que el capital estuvo inmovilizado se compensó con una ganancia neta considerable, producto de la valorización de la tierra.

En el caso de los pequeños fraccionamientos, algunos promotores afirmaron que su negocio se basaba mayormente en la rápida rotación del capital y en la reducción del desembolso inicial, ya que habían adquirido el terreno mediante el pago al contado de entre el 20 y el 50% del costo del mismo. El resto del costo del terreno se solía pagar dentro de un plazo fijo establecido o bien de acuerdo al ritmo de las ventas. En la mayor parte de los casos se usaba un fideicomiso para el traslado de dominio, ya que el uso de esta figura jurídica permitía evitar el pago de los impuestos fijados para ese tipo de operaciones.²⁴ En algunos casos, como ya se anticipó, los grupos compraron la tierra a organismos públicos, como en Cuautitlán-Izcalli, en el Estado de México.

Se puede afirmar que, en general, el capital inicial de las empresas, necesario para adquirir el terreno, pagar los estudios técnicos y los permisos y autorizaciones, fue relativamente redu-

²⁴ Los organismos públicos de vivienda y las empresas privadas han usado el fideicomiso para la traslación del dominio de los terrenos sobre los cuales realizaban sus operaciones habitacionales. Hasta hace unos 10 años, a través del fideicomiso se evitaba el pago de impuestos correspondientes a la operación de traslado de dominio de un terreno. Asimismo, esa figura jurídica ha servido a los bancos para hacerse de terrenos y participar en la promoción inmobiliaria.

cido en relación al monto total de las operaciones. Sin embargo, el costo de los permisos había tendido a aumentar fuertemente lo que generó serias protestas de los promotores.²⁵

Además, el capital podía combinarse, en esta primera etapa, con el capital de préstamo a corto plazo, tanto de bancos nacionales como norteamericanos,²⁶ para financiar ya fuera parte de los gastos mencionados, ya, en algunos casos, los costos de urbanización o de acondicionamiento del terreno. En otros casos observados, la urbanización fue financiada por las mismas empresas urbanizadoras que se contrataron para las obras de trazado de calles, pavimentación, construcción de banquetas, etcétera (obras exigidas por las leyes de fraccionamientos, como vimos en el capítulo II).

Como ya hemos apuntado, la construcción de las viviendas se financiaba, en general, con créditos hipotecarios, ya sea con tasas “normales” de interés (créditos P.H.), o bien con créditos bancarios de interés social (I.S.); más tarde se agregó la financiación proveniente de INFONAVIT y FOVISSSTE, es decir, de los Fondos de la Vivienda. *El crédito inmobiliario permite a la empresa promotora pagar la construcción a medida que ésta se realiza, acelerando así la tasa de rotación del capital industrial.*

El llamado crédito “puente” se entrega al promotor para pre-financiar la construcción y luego es transferido a los usuarios para financiar el periodo de circulación de la vivienda. De esta manera, mediante la combinación del crédito hipotecario y el pago del enganche de los usuarios, los promotores consiguen completar la operación sin mayores desembolsos de dinero.

Si bien la construcción de viviendas con créditos hipotecarios para sectores de altos ingresos permitía obtener ganancias más elevadas, también requería del promotor mayores inversiones (el crédito cubría sólo el 50% del costo de la vivienda), lo

²⁵ La obtención del permiso para fraccionar implica una serie de trámites que tienden a volverse más complejos, aumentando los gastos del promotor, el tiempo de preparación de la operación, así como la rotación del capital invertido. Para la empresa promotora esos gastos serán deducidos de la renta futura, pero no implican una incorporación de valor al terreno (Fidel, 1984).

²⁶ Sobre todo del City Bank y del Chase Manhattan Bank. Eran créditos de línea directa, a corto plazo, con tasas de interés menores a las de México; sin embargo, con la devaluación del peso mexicano en 1976, los empresarios tuvieron enormes problemas para poder pagar sus deudas.

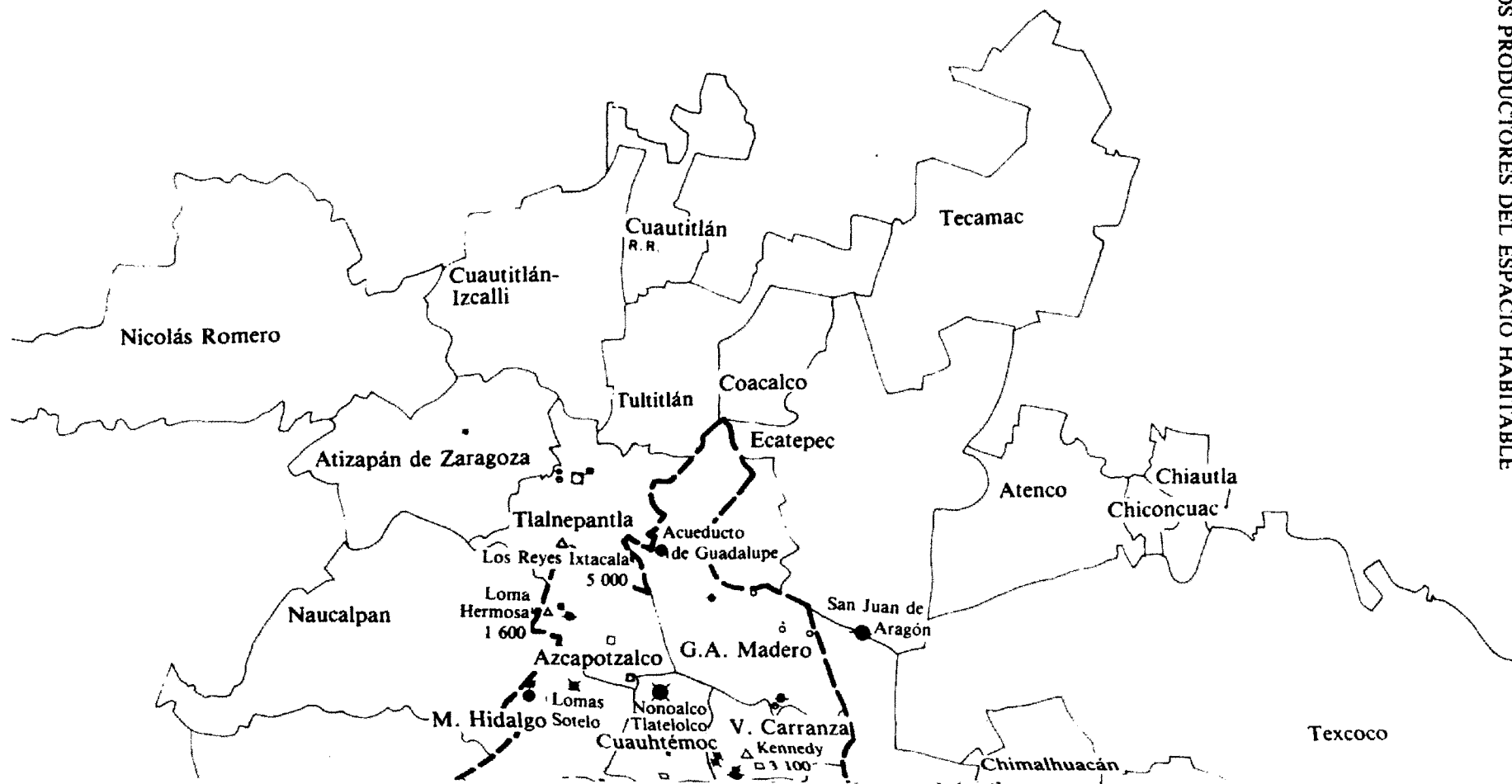
que producía una rotación más lenta del capital invertido. En cambio, la mayoría de los entrevistados expresó que, en el momento de la encuesta, debido al incremento de los topes para la vivienda de interés social (que mencionamos en el capítulo anterior), resultaban más rentables las operaciones que incluían vivienda de ese tipo, ya que requerían menos capital y permitían obtener ganancias más rápidamente.

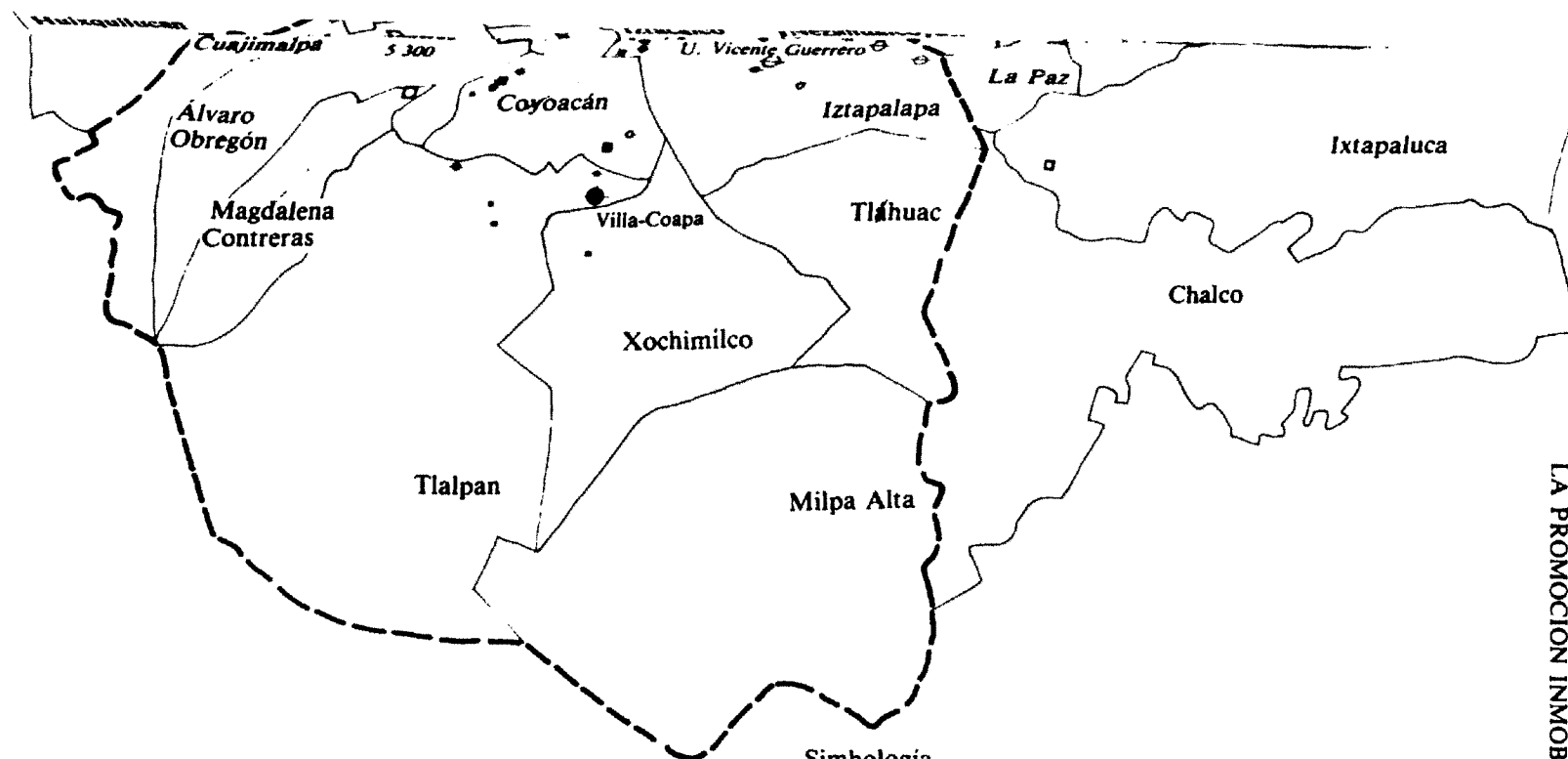
Por otra parte, los entrevistados también hablaron de la conveniencia de vender lotes con casa y no lotes solos, ya que, en el primer caso, el crédito cubría sólo el precio del terreno y permitía, en consecuencia, apropiarse más rápidamente de la renta del suelo; en cambio, los lotes sin casa se vendían sin crédito bancario y debían ser financiados por los fraccionadores, en general a 5 o 7 años, con el consiguiente retardo en la recuperación del capital invertido por los grupos. Sin embargo, muchas veces no tenían otra alternativa que vender lotes sin casa por falta de créditos para la vivienda o por problemas de mercado. En efecto, por motivos económicos o preferencias individuales, algunos sectores de la población se inclinaban por autoconstruir su morada o producirla por encargo. Ahora bien, aunque hubo algunos fraccionamientos en los que se vendieron sólo lotes sin vivienda, casi el 70% de los lotes fue vendido con vivienda en la mayor parte de los grandes fraccionamientos, mientras que, en los fraccionamientos pequeños, se tendió a vender los lotes siempre con vivienda (véase el cuadro 19).

En una misma gran operación (como por ejemplo en Ciudad Azteca, Ecatepec, o en Villa de las Flores, Coacalco) se presentaba, así, una serie de combinaciones: la venta de lotes solos en forma individual o en bloque a pequeños promotores; la venta de lotes con viviendas, producidas mayormente en serie y financiadas mediante créditos hipotecarios, créditos de interés social o de INFONAVIT y FOVISSSTE.

El desarrollo por etapas de la urbanización, el tamaño y localización de las secciones promovidas, y la forma como se combinaba en el tiempo y el espacio la comercialización de lotes con o sin vivienda constituían, sobre todo en los grandes fraccionamientos, los instrumentos eficaces de la gran valorización del suelo. Esos comportamientos especulativos fueron reconocidos por varios de los promotores entrevistados como una forma "normal" de realizar sus negocios

Mapa 4
LOCALIZACIÓN DE OPERACIONES HABITACIONALES DE ALGUNOS
ORGANISMOS PÚBLICOS (BANOBRAS, IMSS, ISSSTE, FOVI E INDECO,
DGHP Y FOVISSSTE)





Simbología

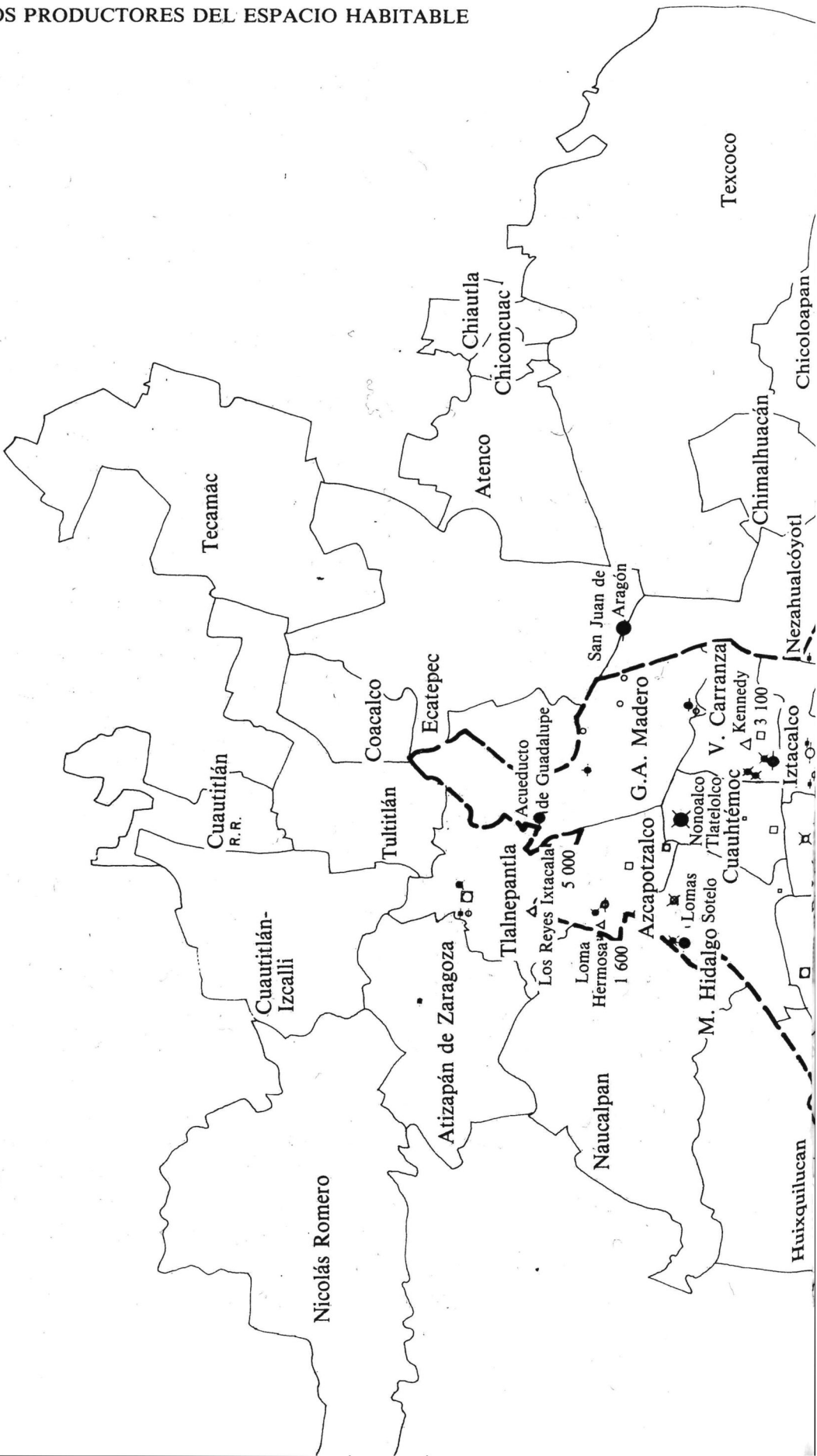
— Limite municipal y/o delegacional

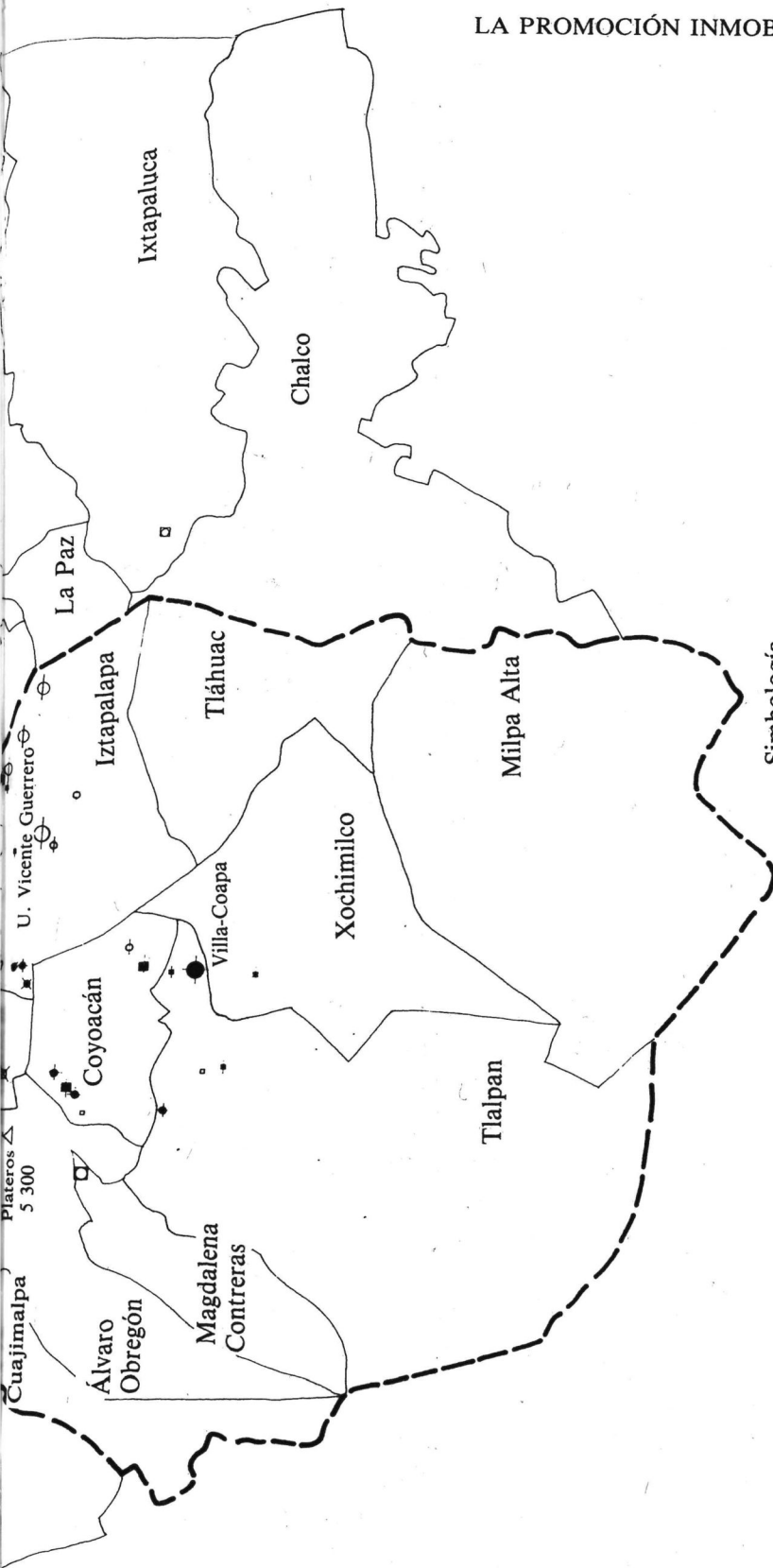
- - - Limite D.F.

Institución	Viv. Cons. Num.	Épocas		
		Hasta 1 000 viv.	1 001- 5 000	Más de 5 000
BANOBRAS	●	●	●	Hasta 1963
D.G.H.P.	○	○	○	1964-1969
FOVISSSTE	■	■	■	1970-1976
IMSS	□	□	□	1977-1982
ISSSTE	◻	◻	◻	1982-Hoy
FOVI e INDECO	△	△	△	

* Los conjuntos del ISSSTE no traen información de la época en que se construyeron.

Mapa 4
LOCALIZACIÓN DE OPERACIONES HABITACIONALES DE ALGUNOS
ORGANISMOS PÚBLICOS (BANOBRAS, IMSS, ISSSTE, FOVI E INDECO,
DGHP Y FOVISSSTE)





Simbología
— Límite municipal y/o delegacional
- - - Límite D.F.

Viv. Cons INSTITUCIÓN NUM.	Hasta 1 000 viv.	1 001- 5 000	Más de 5 000	Épocas	
				Hasta 1963 1964-1969 1970-1976 1977-1982 1982-Hoy	● + ■ □
BANOBRAS	●	●	●		
D.G.H.P.	○	○			
FOVISSSTE	■	■	■		
IMSS	□	□	□		
ISSSTE	□*	□*	□*		
FOVI e INDECO	△	△	△		

* Los conjuntos del ISSSTE no traen información de la época en que se construyeron.

La combinación, entonces, de un capital de promoción relativamente pequeño con el capital bancario (hipotecario y de corto plazo), con el capital desvalorizado del Estado o con una combinación de estos últimos permitía a los promotores obtener elevadas ganancias. Si bien, como anotamos antes, los promotores que respondieron a la pregunta referida a la *tasa de ganancia* de las empresas manifestaron que era de aproximadamente 15 a 20%, a través de informantes clave pudimos saber que podía llegar hasta el 40 por ciento.

En cuanto a los *conjuntos de vivienda colectiva* promovidos principalmente por los promotores de la categoría I, eran en general de pequeñas dimensiones. Predominaban los de 300 unidades, y eran bastante excepcionales los de 500 a 1 000 viviendas. En cambio, los organismos públicos promovían operaciones de 2 000 unidades y algunas de hasta 8 000 y 9 000.

En las entrevistas realizadas a promotores de conjuntos, éstos expresaron que la gran cantidad de permisos y autorizaciones exigidos por el Estado, así como las enormes inversiones requeridas por las grandes operaciones, desalentaban totalmente a los promotores privados para llevarlas a cabo.

La producción de conjuntos de vivienda colectiva presentaba algunas diferencias importantes con relación a los fraccionamientos: el periodo de duración de las operaciones era en general menor (dos años en promedio); su realización se daba en forma más concentrada, con lo cual la división en etapas y las inversiones sucesivas eran menos posibles que en los fraccionamientos; la incidencia del elemento soporte tierra en el total de la operación, así como en el manejo del mismo en lo que se refiere a la formación de la ganancia de promoción, difería del otro caso; y, como vimos, el desembolso inicial para la adquisición de los terrenos era mucho menor en relación al costo total de la operación y la ganancia media del capital que pagaba la construcción tenía mucho mayor incidencia en la formación de la tasa de beneficio. En algunos casos, no obstante, los conjuntos de vivienda colectiva implican una gran transformación concentrada del uso del suelo, lo cual le permite al promotor obtener fuertes ganancias a partir de la gran valorización del suelo que genera a través de su acción transformadora.

4. LA PROMOCIÓN HABITACIONAL DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Las promociones directas realizadas por organismos públicos, se ubicaron en los años sesenta y, sobre todo, a comienzos de los setenta. Las primeras fueron realizadas por el Instituto Nacional de la Vivienda, antecesor de INDECO, por FOVI y por BANOBRAS. Las segundas correspondieron a INFONAVIT, FOVISSSTE, DGHP e INDECO. Después de 1976, como ya señalamos en el capítulo anterior, las promociones públicas disminuyeron drásticamente.

Cada una de las instituciones promotoras analizadas ocupaba entre 500 y 1 500 empleados, profesionales o administrativos, para realizar las funciones de promoción, financiamiento y distribución de la vivienda; esas funciones implicaban el desarrollo de actividades vinculadas al proyecto de la urbanización y de las viviendas, a la coordinación con las autoridades locales, a la contratación y supervisión de obra y al financiamiento y distribución de las unidades.

Sin embargo, en algunos casos no todas las actividades eran realizadas por el personal de las instituciones, las cuales contrataban despachos y empresas privadas para la realización de estudios y diseños, control de construcción y comercialización de las viviendas. Si bien esas contrataciones se realizaban a veces para evitar el aumento del personal fijo y los gastos generales del organismo, frecuentemente resultaban onerosas, recargando el presupuesto y los costos de las promociones.

La construcción de las obras la realizaban en todos los casos empresas privadas, grandes o medianas, algunas de las cuales también eran promotoras y fueron incluidas en la categoría I de los promotores privados.

Sólo en dos casos (INDECO y DGHP) las instituciones no disponían de sistemas financieros propios y dependían de otros organismos, como FOVI, para el financiamiento de sus programas. Por otra parte, INDECO, BANOBRAS y el Departamento del Distrito Federal podían solicitar al presidente de la República la expropiación de terrenos ejidales y obtener importantes reservas territoriales que usaban en parte para sus propios programas.

Las 15 operaciones analizadas a través de la encuesta fue-

ron, en su casi totalidad, conjuntos habitacionales que incluían entre 500 y 5 300 viviendas y se llevaron a cabo como parte del Programa de Regeneración Urbana y de Afectación de Obras Viales, o bien se dirigieron a trabajadores no sindicalizados, a ciertos sectores sociales en forma más abierta o a sindicatos particulares; el proceso de distribución de la vivienda variaba en función de los grupos o sectores afectados. Las operaciones fueron las siguientes: Acueducto de Guadalupe, perteneciente a BANOBRAS (4 200 viviendas ubicadas en Gustavo A. Madero, D.F.); Los Reyes Ixtacala (5 000 viviendas, en Tlalnepantla, Estado de México) y A. López Mateos (1 200 unidades, en Tlanepantla), ambas de INDECO; Unidad Habitacional Francisco Villa (302 viviendas en el D.F.), realizada por DGHP; El Jagüey (116 viviendas, colindante con Ecatepec), del INFONAVIT; 5 conjuntos habitacionales de FOVISSSTE (La Patera, 1 600 viviendas; Integración Latinoamericana, 1 400 viviendas; Candelaria de los Patos, 685 viviendas; Alianza Popular Revolucionaria, 4 200 unidades; todas en el D.F. A éstas se le sumó una pequeña operación de 136 viviendas en Atizapán). Por último, tenemos las operaciones realizadas directamente por FOVI, que fueron tres conjuntos habitacionales (las unidades Loma Hermosa, Plateiros y Kennedy, de 1 600, 5 300 y 3 100 viviendas cada una) y el fraccionamiento La Pradera, de 560 viviendas, todos en el D.F. (véase el mapa 4). Con excepción de tres operaciones realizadas entre 1963 y 1967, el resto se produjo a comienzos de los años setenta.

En los programas de algunas instituciones como FOVI, INDECO y DGHP, se producía una serie complicada de relaciones entre organismos públicos y bancos privados como consecuencia de los financiamientos y de la aplicación de fideicomisos para la compra y utilización de los terrenos. Por ello, los funcionarios entrevistados se refirieron a los problemas para la finalización de las obras debido a los trámites y dificultades de cooperación entre instituciones.

También se pudo observar una fuerte intervención de los altos niveles de la administración en la realización de las promociones que tenían un particular interés político, sobre todo en FOVI y DGHP. En estos casos, la lógica de las operaciones se salía de los cauces "normales" en lo relativo al financiamiento, rapidez de ejecución y distribución de la vivienda.

Los terrenos utilizados para las promociones públicas presentaban diferentes orígenes y formas de adquisición. En algunos casos pertenecían al Estado (FOVI), eran de propiedad del DDF, o constituían reservas obtenidas de expropiaciones ejidales (INDECO). En otros, en cambio, fueron adquiridos por las instituciones (INFONAVIT y FOVISSSTE) a particulares, a precios de mercado. Estas diferentes formas de adquisición y apropiación de terrenos implicaban, indudablemente, mayores o menores economías para las instituciones promotoras, factor que incidía luego en los costos de las viviendas. En muchos casos, parecía ser que el hecho de que el Estado fuera el promotor no significaba grandes diferencias con el sector privado en cuanto a vencer el obstáculo del suelo para la producción inmobiliaria.

En general, los organismos analizados utilizaban recursos presupuestales mínimos para sus promociones, financiándolas con los créditos de cada institución, que ya fueron descritos en el capítulo anterior.

Las viviendas eran adjudicadas al terminarse las obras en la mayoría de los casos, con excepción de BANOBRAS, que operaba como una empresa privada, comenzando el proceso de comercialización cuando apenas la obra estaba en sus inicios.

Si bien las promociones públicas habrían podido disminuir los costos de adquisición de los terrenos, eliminando al mismo tiempo la ganancia de promoción, en general los costos totales de las viviendas no resultaron menores que los de aquellas producidas por los promotores privados. Las ganancias obtenidas por los agentes constructores y por otros que, como dijimos, participaban en los procesos de control, comercialización, etc., así como los gastos generales e indirectos de las instituciones, compensaban en cierta medida los ahorros obtenidos en los otros rubros.

Resultó muy difícil obtener información precisa para efectuar un análisis detallado de la formación de los precios de las viviendas promovidas por el sector público y, sobre todo, para aclarar el contenido de un rubro de "indirectos y gastos generales" que pesaba mucho en los presupuestos.

A pesar del problema señalado con relación a los precios, no se puede dejar de reconocer que los grandes conjuntos habitacionales promovidos por el Estado presentaron una serie de aspectos positivos que no habían aparecido en operaciones es-

peculativas como los fraccionamientos. Dichos conjuntos están dirigidos en una mayor medida a sectores de trabajadores urbanos que no tenían acceso a la vivienda del sector privado. Han abierto, además, nuevas zonas urbanizadas y equipadas para el asentamiento de la población de ingresos reducidos, introduciendo nuevas normas que han modificado el valor de uso de la vivienda popular, normas que luego han regido la producción de la vivienda promovida por el sector privado. Por otra parte, en el caso del FOVI, las promociones directas se dieron en una primera etapa de aplicación del Programa Financiero de la Vivienda debido a que los promotores privados, que además recién estaban apareciendo, no querían intervenir en el desarrollo de proyectos apoyados por ese financiamiento. De esta manera, *la promoción pública sirvió para impulsar un programa de crédito a la vivienda y mostrar las posibilidades que tenía su aplicación.*

Además del caso mencionado del FOVI, podríamos afirmar que algunas instituciones habitacionales del Estado participaron en la promoción de vivienda cuando aún el sector promocional privado no estaba muy desarrollado y, sobre todo, cuando las empresas constructoras importantes todavía no se habían incorporado a la promoción; entonces dominaban, como acabamos de mostrar, los grupos que más bien basaban sus ganancias en la especulación con la tierra y no estaban en condiciones de construir grandes conjuntos de vivienda colectiva. Es decir, la promoción del Estado, en general, no parece haber surgido para competir con la promoción privada o para limitar las posibilidades de acceso del capital privado a un campo donde podía valorizarse; sin embargo, esa competencia sí se presentó luego con el caso del INFONAVIT, durante los primeros años de su actuación, razón por la que se eliminaron las promociones llamadas directas al comenzar la administración de López Portillo, dejándose en manos de los sindicatos y promotores privados el desarrollo de las operaciones. Con todo, como veremos en el próximo capítulo, la figura del promotor vinculado a ese instituto ha adquirido en los últimos años un perfil particular.

En términos generales, el Estado ha tendido a apoyar, a través del crédito y de la provisión de terrenos, a los grupos promotores privados, los cuales surgieron, o se fortalecieron, en una época de expansión del mercado coincidente, en este caso, con

una etapa de auge de la economía del país. Debido a los bajos requerimientos de capital fijo, que permiten una gran flexibilidad para la rápida entrada y salida de capitales, este sector reunió una serie de condiciones que lo hicieron atractivo para aquellos que necesitaban hacer frente a la necesidad de diversificar sus posibilidades de inversión. Por ello vimos cómo los capitales provenientes de los sectores industrial y financiero comenzaron a introducirse al campo de la promoción inmobiliaria vinculados, en cada caso, a sus intereses originarios. Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, ese proceso no tendría continuidad en el marco de la crisis, por lo que se produjeron importantes modificaciones que, justamente, constituyen nuestro próximo objeto de estudio.

CUADRO 16 (SÍNTESIS)
IMPORTANCIA DE EMPRESAS PRIVADAS E INSTITUCIONES
PÚBLICAS EN LOS FRACCIONAMIENTOS APROBADOS.
PERIODOS I Y II. (1958-1969)

<i>Nombre de empresa u org. público o mixto</i>	<i>Núm. fracc. aprobados</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. previstas</i>	<i>%</i>	<i>Localización municipios</i>
FRISA y					Nauc., Tlalne.
AZTECA	10	40.0	35 063	80.4	Coac., Ecat.
LOMAS VERDES	4	16.1	983	2.3	Nauc., Tlalne.
AUSTROPLAN	1	4.0	1 261	2.9	Naucalpan
PROVISA	1	4.0	536	1.2	Tlalnepantla
TEYCA	2	8.0	387	0.9	Naucalpan
Sr. E. Checa	1	4.0	936	2.1	Atizapán
Sr. Garavito	1	4.0	217	0.5	Naucalpan
Fam. Gargollo	2	8.0	1 775	4.1	Naucalpan
Const. de CTM	1	4.0	2 028	4.6	Ecatepec
Sr. P. Rivera Torres	2	8.0	446	1.0	Tlalnepantla
Total privados conocidos	25	100.0	43 632	100.0	
INDECO ²	1	20.0	2 730	9.7	Coacalco
INCOBUSA	4	80.0	25 407	90.3	Ecatepec
Total organismos públicos o mixtos	5	100.0	28 137	100.0	
Total privados conocidos	25	24.8	43 632	36.0	
Total organismos públicos o mixtos	5	5.0	28 137	23.2	
Total organizaciones sociales ¹	4	4.0	3 902	3.2	
Total privados no conocidos	67	66.3	45 520	37.6	
Total periodos I y II.	101	100.0	121 191	100.0	

¹Llamamos Organizaciones Sociales a las vinculadas a sindicatos, asociaciones de colonos, etcétera.

²El fraccionamiento fue subrogado a INDECO; el propietario anterior era el Instituto Nacional de la Vivienda.

FUENTES: Relación de Fraccionamientos Autorizados. Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de México. Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos y cuadros 1 y 4 que se presentan en el anexo.

CUADRO 17 (SÍNTESIS)

IMPORTANCIA DE EMPRESAS PRIVADAS E INSTITUCIONES PÚBLICAS EN LOS FRACCIONAMIENTOS PRIVADOS

PERIODOS III Y IV. (1970-1981).

<i>Nombre de empresa u org. público o mixto</i>	<i>Núm. fracc. aprobados</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. previstas</i>	<i>%</i>	<i>Localización municipios</i>
FRISA	11	22.9	37 060	42.5	Atiz., C.-Izc., Huix.
AUSTROPLAN	7	14.6	11 299	13.0	Nauc., Tlalne.
PROPULSA	2	4.2	3 777	4.3	Atizapán
ICA + BANCO	2	4.2	1 940	2.2	Atizapán
DINE-PROSA	4	8.3	2 308	2.6	Atiz., Huix.
CASA	1	2.1	492	0.6	Atizapán
INFRAPOSA	4	8.3	9 580	11.0	Coacalco
TECNOHOGAR	1	2.1	392	0.4	Ecatepec
LOMAS VERDES	7	14.6	7 176	8.2	Naucalpan
ESTRELLA	1	2.1	5 921	6.8	Tultitlán
VALCAS	1	2.1	850	1.0	Tultitlán
TEYCA	1	2.1	205	0.2	Atizapán
CONFRACO + C.I.I. + Eid	3	6.3	4 431	5.1	Cuau.-Izc.
Sr. E. Checa	1	2.1	858	1.0	Ecatepec
PROVISA	1	2.1	200	0.2	Naucalpan
Asoc. Hipotecaria Mex.	1	2.1	721	0.8	Tlalnepantla
Total privados conocidos	48	100.0	87 210	100.0	

CUADRO 17 (Continuación)

<i>Nombre de empresa u org. público o mixto</i>	<i>Núm. fracc. aprobados</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. previstas</i>	<i>%</i>	<i>Localización municipios</i>
AURIS	14	29.2	15 663	15.8	Coac., Ecat., Nauc. Neza., Tlalne., Tulti.
AURIS + VAIM S.A.	1	2.1	6 250	6.3	Ecatepec
INDECO	3	6.3	6 422	6.5	Ecat., Tlalne.
INFONAVIT	10	20.8	26 871	27.0	C.-Izc., Ecat., Nauc.
BANOBRAS	3	6.3	20 083	20.2	Ecat., Neza.
Banco del Ejército	2	4.2	2 965	3.0	C.R.R. Nauc.
ISSEMYM	2	4.2	345	0.3	Nauc., Texc.
FONAFE	1	2.1	2 090	2.1	Neza.
ODEM	8	16.7	11 605	11.7	C.-Izc.
INCOBUSA-SOMEX	2	4.2	3 870	3.9	Ecat., Tlalne.
FOVISSSTE	1	2.1	1 257	1.3	Tlalnepantla
Bco. Cred. y Serv. + Priv	1	2.1	2 016	2.0	Tultitlán

Total organismos públicos o mixtos	48	100.0	99 437	100.0
Total privados conocidos	48	28.2	87 210	36.2
Total organismos públicos o mixtos	48	28.2	99 437	41.3
Total organizaciones sociales ¹	2	1.2	456	0.2
Total privados no conocidos	72	42.4	53 902	22.4
Total periodos III y IV	170	100.0	241 005	100.0

¹ Llamamos Organizaciones Sociales a las vinculadas a sindicatos, asociaciones de colonos, etcétera.

FUENTES: Relación de Fraccionamientos Autorizados. Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Estado de México. Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos y listado de Autorizados. Sistemas de Información para el Control Subdirección de Operación Urbana. Dir. Gral. de Desarrollo Urbano y Vivienda del Edo. de México.

CUADRO 18

PERSONAL DE LAS EMPRESAS ENCUESTADAS (1979-1980)

<i>Nombre del grupo</i>	<i>Total empleados</i>	<i>Profesión</i>	<i>%</i>	<i>Administrativos</i>	<i>%</i>
I y II					
ICA	7 904 ¹	3 639	46.0	4 265	54.0
GMD	500 ¹	150	30.0	350	70.0
GUTSA	No	dio	datos	—	—
PROPULSA	70	20	28.6	50	71.4
CONFRACO	130	88	67.7	42	32.3
S. G. CONSTRUCC.	91	35	38.5	56	61.5
ELEFANTE	63	18	28.6	45	71.4
III.					
AUSTROPLAN	200	50	25.0	150	75.0
INFRAPOSA	73	18	24.7	55	75.3
TECNOHOGAR	187	44	23.5	143	76.5
AZTECA	13	3	23.1	10	76.9
LENNON	18	8	44.4	10	55.6
CICSA	100	50	50.0	50	50.0
IV.					
FRISA	No	dio	datos	—	—
VALCAS	35	15	42.9	20	57.1
ESTRELLA	14	5	35.7	9	64.3
CASA	30	5	16.7	25	83.3
LOMAS VERDES	90	54	60.0	36	40.0
V.					
DINE-PROSA	80	25	31.3	55	68.8
INCOBUSA	300	100	33.3	200	66.7

Estos datos se refieren a todo el grupo constructor. No se dieron datos para las empresas que trabajan sólo en la promoción y construcción de vivienda.

FUENTE: Encuesta 1979-1980.

CUADRO 19
TIPO DE OPERACIONES Y VIVIENDAS PROMOVIDAS
(ENCUESTA 1979-1980)
Z.M.C.M. Y RESTO DEL PAÍS

<i>Grupos promotores</i>	<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de México</i>						
	<i>Frac. sin vivienda</i>		<i>Fraccionamientos mixtos</i>			<i>Conjs.habitacionales</i>	
	<i>Núm. Frac.</i>	<i>Núm. Lotes</i>	<i>Núm. Frac.</i>	<i>Núm. Lotes</i>	<i>Núm. Vivs.</i>	<i>Núm. Conjs.</i>	<i>Núm. Vivs.</i>
ICA	1	*					
GMD						5	3 328
GUTSA						3	2 086
PROPULSA						6	3 382
CONFRACO	1	*	1	1 366	467	1	711
S.G. CONSTR.						3	1 018
ELEFANTE						4	7 430
Total	2	*	1	1 366	467	22	17 955
AUSTROPLAN			1	1 200	2 000		
INFRAPOSA			1	5 000	670		
TECNOHOGAR						11	5 287
AZTECA			1	6 000	1 200		
LENNON						2	2 000
CICSA	5	6 000				1	1 000
Total	5	6 000	3	12 200	14 670	14	8 287
FRISA			1	100	600		
VALCAS	1	1 638	*	*	*		
ESTRELLA			1	1 000	2 500		
CASA			4	479	479	7	2 522
LOMAS VERDES			1	3 500	3 200		
Total	1	1 638	7	5 079	6 779	7	2 522
INCOBUSA	6	13 934	7	5 079	6 779		
DINE-PROSA	2	2 320					
Total	8	16 254	1	20 000	1 000		
Total gral.	16	23 892	12	38 645	22 916	43	28 764
Porcentajes	13.2	41.0	10.0	97.5	92.5	33.5	75.4

CUADRO 19 (Continuación)

Grupos promotores	Provincia				
	Frac. sin vivienda		Fraccionamiento mixto		
	Núm. Frac.	Núm. Lotes	Núm. Frac.	Núm. Lotes	Núm. Vivs.
ICA					
GMD					
GUTSA					
PROPULSA					
CONFRACO					
S.G. CONSTR.					
ELEFANTE					
Total					
AUSTROPLAN					
INFRAPOSA					
TECNOHOGAR					
AZTECA					
LENNON					
CICSA	2	4 400			
Total	2	4 400			
FRISA					
VALCAS					
ESTRELLA					
CASA			1	850	850
LOMAS VERDES					
Total			1	850	850
INCOBUSA	30	30 000	1	*	1 000
DINE-PROSA					
Total	30	30 000	1	*	1 000
Total gral.	32	34 400	2	850	1 850
Porcentajes	26.4	59.0	1.7	2.5	7.5

		Total								
Conjs. habitacionales										
Núm. Conjs.	Núm. Vivs.	Operaciones	%	Núm. Lotes Solos	Núm. Lotes Mixtos	%	Núm. Vivs. Conjs.	%	Núm. Vivs. Mixtos	%
4	6 233	5		*			6 233			
		5					3 328			
4	728	3					2 086			
		10					4 110			
2	360	3		*	1 366		711		467	
		4					7 430			
10	7 321	35	28.9	*	1 366	3.5	25 276	66.2	467	1.9
		1			1 200				2 000	
5	1 891	1			5 000				670	
		16					7 178			
		1			6 000				12 000	
		2					2 000			
		8		10 400			1 000			
5	1 891	29	24.0	10 400	12 200	30.9	10 178	26.7	14 670	59.2
		1			100				600	
		1		1 638						
		1			1 000				2 500	
1	196	13			1 329		2 718		1 329	
		1			3 500				3 200	
1	196	17	14.0	1 638	5 929	15.1	2 718	7.1	7 629	30.8
		38		43 934	20 000				2 000	
		2		2 300						
		40	33.1	46 254	20 000	50.6			2 000	8.1
16	9 408	121	100.0	58 292	39 495	100.0	38 172	100.0	24 766	100.0
13.2	24.6									

* No hay datos.

FUENTE: Datos de la encuesta 1979-1980.

CUADRO 20
SÍNTESIS DE OPERACIONES REALIZADAS (1979-1980)

Categorías	Zona Metropolitana de la Ciudad de México				Provincia			
	Lugares ¹	Núm. Vivs.	Financiamiento	%	Lugares*	No. Vivs.	Financiamiento	%
I y II	Coyoacán		INFONAVIT	42.8	Cd. Juárez		INFONAVIT	8.2
	G. A. Madero	18 422	FOVI	54.5	Tijuana	8 321	FOVISSTE	45.0
	Cuaut.-Izc.	+ lotes	P. H.	0.2			FOVI	33.0
	Atizapán		DGHP	2.5			AURIS	13.8
III	G. A. Madero		INFONAVIT	40.4	Cuernavaca		FOVI-AURIS	63.0
	Á. Obregón		FOVI	52.2	Guadalajara	1 891 +	BANOBRAS	37.0
	Cuaut.-Izc.		INDECO	7.4	Toluca	8 000 lotes		
	Ecatepec	25 957 +			Monterrey			
	Atizapán	15 200 lotes			Villahermosa			
	Tlalnepantla							
	N. Romero							
IV	Naucalpan							
	N. Romero		FOVI	91.5	Guadalajara	1 046	FOVI	18.7
	Ecatepec	9 983 +	P. H.	8.5	Metepec	850 lotes	P.H.	81.3
V	Naucalpan	6 787 lotes						
	M. Hidalgo		FOVI	100.0	Mexicali	1 000	FOVI	100.0
	Atizapán	1 000 +						
Total	Ecatepec	36 254 lotes						
		55 362 +				12 258 +		
		58 241 lotes				8 850 lotes		

¹Se consignaron sólo los lugares donde aparecen más de 1 000 viviendas o lotes producidos.
FUENTE: Encuesta 1979-1980.

CUADRO 21 (SÍNTESIS)
SUPERFICIE DE RESERVAS TERRITORIALES (1979-1980)

<i>Categorías</i>	<i>1</i> <i>Total</i>		<i>2</i> <i>Z.M.C.M</i>		<i>3</i> <i>Provincia</i>		<i>Rel.</i> <i>3/1</i>
	<i>Ha</i>	<i>%</i>	<i>Ha</i>	<i>%</i>	<i>Ha</i>	<i>%</i>	
I y II	417.3	16.6	214.3	19.8	203.0	14.1	48.6
III	293.3	11.6	293.3	27.1	—	—	0
IV	200.0	7.9	200.0	18.5	—	—	0
V	1 615.0	63.9	375.0	34.6	1 240.0	85.9	76.8
Total	2 525.6	100.0	1 082.6	100.0	1 443.0	100.0	57.1

NOTA: en los datos correspondientes a la categoría IV, faltaron los de FRISA, que es una empresa muy importante y seguramente tiene muchas reservas. Por ello, estas cifras están subvaluadas, sobre todo para la Z.M.C.M.

FUENTE: encuesta 1979-1980.

Capítulo V

LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA EN LA CRISIS

1. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Con el objeto de actualizar la información recogida en la primera encuesta y, sobre todo, para observar las transformaciones ocurridas en el sector como consecuencia de la fuerte crisis económica que se agudizó a partir de 1982, se realizó una segunda encuesta entre los promotores inmobiliarios que actuaban en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.* Además de volver a entrevistar a los grupos ya analizados, se decidió ampliar la muestra introduciendo a los nuevos promotores que habían aparecido con posterioridad a la realización del primer estudio. Para ello se recurrió a la Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda, que fue creada en 1983 y reestructurada recientemente, la cual facilitó una lista de los asociados que actuaban en la zona objeto de nuestro estudio.

De la lectura de los boletines y documentos publicados por esa Federación (PROVIVAC), se pudo inferir que los promotores se agruparon fundamentalmente a consecuencia de la crisis, para establecer una relación más orgánica y permanente con las instituciones especializadas del Estado y para obtener un mayor apoyo en materia de créditos para sus asociados, así como una reducción de los trámites para conseguir los permisos y licencias de construcción y urbanización. Si bien al principio parecía que sólo empresas pequeñas estaban asociadas a esta organización,

* El cuestionario utilizado tuvo algunas variaciones con respecto al de la encuesta anterior al incorporarse preguntas relativas a la crisis. Éste se encuentra en el anexo.

es indudable que se ha ido expandiendo con la participación también de empresas relativamente grandes; sin embargo, los grupos mayores incluidos en la primera encuesta, particularmente los vinculados a las grandes constructoras, aún no pertenecían a la Federación en el momento de la realización del segundo estudio.¹

Esta organización agrupa a unos 250 promotores en todo el país, de los cuales unos 60 fueron considerados como grandes; un 63% de estos últimos y un 42% de los más pequeños desarrollan sus actividades en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Los directivos de esa organización estiman que sus asociados representan cerca del 70% del total de los promotores medianos y grandes, sin contar a los más pequeños, que, como dijimos anteriormente, tampoco consideramos en la primera encuesta. El FOVI se negó rotundamente a darnos información actualizada de los promotores que trabajan con el PFV (para poder conocer la distribución de la promoción según la importancia de las empresas), como la que presentamos para la época en que se realizó la primera encuesta.

Al tomar en cuenta los datos provistos por la Federación, pudimos comprobar que, efectivamente, existían algunas empresas que habían sido creadas con fecha posterior a la realización de la primera encuesta, pero que además también se presentaban algunas relativamente importantes y más antiguas que no habían sido detectadas a través del procedimiento utilizado para la elaboración de la primera muestra. Así, se introdujeron nuevos grupos, pero también se eliminaron algunos entrevistados anteriormente.

Por ejemplo, TECNOHOGAR se encontraba en “proceso de desinversión” al tratar de ponernos en contacto con ella en 1984; AZTECA manifestó estar en vías de liquidación por la terminación de sus actividades y se negó a concedernos una entrevista; CASA no pudo ser localizada, y tampoco fue posible ponerse en contacto con LENNON, CICSA, VALCAS y ESTRELLA, pero parece que la segunda de ellas sigue actuando como promotora de vivienda. Es decir, de los 11 grupos que se habían incluido en las categorías III y IV, el 63% quedó fuera en la segunda en-

¹ En general, éstas pertenecen o están vinculadas a la Cámara de la Construcción o al Centro Impulsor de la Habitación y la Construcción (CIHAC).

cuesta, por distintas razones, pero fundamentalmente por tratarse de grupos en quiebra o proceso de desaparición. En cambio, los de las otras categorías volvieron a ser entrevistados y han seguido actuando con las transformaciones o problemas que veremos a continuación.

En definitiva, del primer conjunto estudiado permanecieron 13 grupos a los que se agregaron otros 14 con los que pudimos entrar en contacto gracias a la colaboración de PROVIVAC; con ellos llegamos a un total de 27 grupos analizados, mientras que en 1979-1980 sólo habíamos incluido 21.

Si volvemos a comparar las empresas que estamos analizando con las que aparecen en las aprobaciones de fraccionamientos del Estado de México entre 1982 y 1987 (véase el cuadro 22 y los cuadros 10 y 11, anexo), repitiendo el procedimiento aplicado en el capítulo anterior, podemos concluir que en los últimos años un 72% de los fraccionamientos (y de viviendas incluidas en los mismos) ha sido aprobado a favor de organismos públicos, sobre todo de INFONAVIT y AURIS, mientras que los aprobados en favor de las empresas incluidas en nuestra encuesta representan sólo el 9%. Ello no significa que estas empresas carezcan de importancia, ya que, como veremos más adelante, muchos fraccionamientos aprobados a nombre de instituciones oficiales son vendidos parcialmente a promotores privados o bien éstos entran a realizar promociones en asociación con esos organismos, como es el caso de AURIS. Las empresas conocidas a nombre de las cuales se han aprobado los mayores fraccionamientos son C.I.I. y CONFRACO, diferentes de las que aparecían con una actividad más destacada en los periodos anteriores.

Esta información confirma lo que ya habíamos comenzado a observar en la aprobación de fraccionamientos en periodos anteriores, así como en lo que se refiere a la compra de terrenos al Estado por parte de los promotores, que mencionamos en el análisis de la anterior encuesta; esta tendencia se acentúa en los últimos años, en parte, con los nuevos fenómenos económicos que han ido apareciendo.

2. RESULTADOS DE LA SEGUNDA ENCUESTA A LOS PROMOTORES PRIVADOS

Al analizar los resultados de la segunda encuesta, volvimos a conformar *cinco categorías de promotores*; la primera categoría incluye a los mismos grupos considerados en la anterior encuesta; la segunda se amplía con 4 grupos más; la tercera sólo conserva AUSTROPLAN, ya que INFRAPOSA pasa a integrar la categoría V, y se agregan 7 nuevos grupos; la cuarta sólo mantiene a FRISA y LOMAS VERDES y se incluyen INCOBUSA (ahora llamada FISO-MEX) que antes pertenecía a la categoría V, y 2 nuevos grupos. Por último, la categoría V sigue presentando 2 casos y sólo conserva a DINE-PROSA, puesto que INFRAPOSA antes se incluía, como dijimos, en la categoría III. Es decir, además de las eliminaciones y adiciones mencionadas, 2 grupos sufrieron transformaciones que implicaron un cambio de ubicación dentro de las categorías clasificatorias utilizadas.

2.1. Cambios en la organización interna y en las funciones desarrolladas por las promotoras privadas

Como ya adelantamos, *las grandes constructoras que promueven vivienda* son las mismas que en la primera encuesta. Veremos a continuación qué cambios presentaron en cuanto a su organización y forma de operar para adaptarse a las condiciones impuestas por la crisis.

Los grupos no sufrieron mayores cambios en la composición de sus *socios* o en la propiedad básica de sus empresas. La única excepción fue CONFRACO que estaba vinculado a BANCOMER y a la Fundación Mary Street Jenkins; con la nacionalización bancaria, el grupo se separó del banco, que tenía el 50% de sus acciones, las cuales pasaron a una nueva fundación llamada Amparo Rugancia. Las dos fundaciones acumulan el 98% del total de acciones y las restantes se dividen entre socios particulares. Las constructoras del grupo han continuado edificando sucursales de BANCOMER y, además, la promotora produce viviendas de interés social con créditos que provienen principalmente de esa banca. Por otra parte, el representante de ICA, a diferen-

cia de la primera entrevista en la que no dio datos al respecto, presentó al grupo como “no familiar” y constituido por 2 000 socios, ya que los empleados tienen una participación en la empresa.

Con respecto al *número de empresas* que constituyen los grupos, sí se dieron modificaciones; sólo en el caso de GMD bajó drásticamente (de 40 a 13) debido a la crisis de la empresa, mientras que en los demás ha tendido a aumentar, sobre todo en PROPULSA y GUTSA, que han agregado empresas por operación.

El *número de empleados* tendió a disminuir en los 3 años anteriores a la realización de la segunda encuesta y su reducción fue, en los casos de GMD y CONFRACO, del 30 y 40%, respectivamente.² En la mayoría de los grupos se mantuvieron las *actividades* realizadas por los mismos, con excepción de GUTSA, que incorporó recientemente, siguiendo una tendencia opuesta a la observada para el resto, la comercialización de las viviendas dentro de sus funciones; es decir, los grupos tendieron a excluir la comercialización de sus actividades correspondientes al proceso de promoción habitacional. Queda entonces PROPULSA y GUTSA como las únicas que realizan todas las funciones. Por otra parte, también casi todos los grupos comprenden el ejercicio de otras actividades vinculadas a la construcción y fabricación de materiales o elementos para construir. El *número de viviendas anuales* producidas también tendió a disminuir y oscila entre 200 y 500; predomina una producción de alrededor de 300 unidades anuales, mientras que en el análisis anterior ese promedio alcanzaba cerca de 1 000 unidades (véanse los cuadros 12A y 13, anexo y cuadro 23).

En la categoría II, es decir, de *las promotoras y constructoras predominantemente viviendistas*, ELEFANTE es la única que ya estaba incluida en la encuesta anterior. Este grupo mantiene la composición de sus socios sin mayores cambios, pero dismi-

² Los datos relativos al aumento o disminución del personal se obtuvieron directamente de la encuesta, ya que a consecuencia de la crisis se planteó la pregunta, para conocer cómo ésta había incidido en la organización de la empresa. La respuesta se refería a los tres últimos años; por ello los datos no coinciden con los que podrían surgir de las comparaciones entre los cuadros 18 y 23, en los casos de los grupos que figuran en ambos.

nuyó casi a la mitad el número de sus empresas debido a que decidió reestructurarse, fundamentalmente para obtener ventajas financieras;³ en cambio, aumentó el número de sus empleados en un 50% en concordancia con el incremento de su producción, que pasó de 1 000 a 1 500 unidades anuales, y continuó, asimismo, con la realización de todas las actividades incluidas en el proceso de producción y distribución habitacional.

Los otros grupos que aparecen en esta categoría no habían sido detectados en la primera muestra, aun cuando uno de ellos (ORVI) ya existía desde 1971 y otro C.I.I., desde 1977; los dos restantes (HOFE y PAK) fueron creados en 1979 y 1981, alrededor o después de la fecha en que la primera encuesta fue aplicada. Dos de esos grupos son "familiares o predominantemente familiares" y los 2 restantes tienen socios no pertenecientes a una misma familia. El *capital* provino, en los casos de ORVI y PAK, de la construcción, mientras que en el caso de los otros dos grupos, tuvo su origen en actividades inmobiliarias o, más específicamente, en la promoción de vivienda o el fraccionamiento de terrenos. El *número de empresas* oscila entre 8 y 2 e incluye en todos los casos empresas de construcción (de edificios comerciales y obra civil) y/o de fabricación de materiales (dosificadora de concreto, bloques de concreto, herrería). Las empresas realizan todas las *actividades* comprendidas en el proceso de la vivienda, si bien la mitad de los grupos, ORVI y PAK, no incluyen la comercialización. Además, como ya dijimos, todos los grupos efectúan otras actividades relacionadas con la construcción. El *personal empleado* varía entre 16 personas, en el caso de HOFE, y 84, en el de C.I.I.; el número de viviendas producidas anualmente va de 300, en el caso de PAK, a 1 500 en el de C.I.I., si bien la producción promedio anual es de 500 unidades, superior a la de la categoría I (cuadros 12A y 13, anexo y cuadro 23).

Los *grupos que sólo promueven y construyen vivienda*, incluidos en la categoría III, son 9, de los cuales únicamente AUSTROPLAN aparecía también en la encuesta anterior. Este último mantiene la misma organización empresarial, número de empresas, tipo de actividades realizadas y producción anual (de

³ La nueva organización permitiría el flujo de dividendos entre empresas, evitando el reparto de utilidades, ya que éste se exige a partir de cierto nivel de utilidades anuales.

1 000 viviendas anuales); sólo presenta cambios en el número de empleados, que sufre una pequeña reducción (cuadro 23). De los otros 8 grupos, la mitad son mixtos o no familiares y los restantes son “predominantemente familiares”. En la casi totalidad de los casos, el capital se originó en actividades inmobiliarias, con excepción del grupo PROA, vinculado a la banca Aboumrad. El *número de empresas* varía entre 1 y 25 y predominan los grupos que tienen entre 4 y 6. PROA e IMPROMEX presentan mayor número de empresas porque incluyen varias de ellas por operación. En cuanto al *personal empleado*, las cifras aparecen bastante reducidas, puesto que oscilan entre 4 y 43 personas por grupo (mientras que para AUSTROPLAN eran 175) y no existe una correlación entre personal empleado y número de viviendas producidas anualmente. Esa producción es de 1 500 unidades anuales para PROA y PROMOTORA DE LA VIVIENDA, de 300 a 430 unidades para ATRO, IVSTAL y SADASI, de 150 para IMPROMEX y de sólo 40 viviendas para UNICORNIO y Z.LUNA.

Entre los grupos que *sólo promueven vivienda* y no incluyen la actividad de construcción (categoría IV), se encuentran 5 casos, 2 de los cuales aparecían en el primer estudio de 1979-1980: FISOMEX y ADMICORP (que antes se denominaban INCOBUSA y FRISA), ambos muy importantes. A ellos se han agregado G. SIMON, creado en 1972, y URBE, de reciente creación (1983). LOMAS VERDES aportó cierta información, pero estaba en *proceso de liquidación*. Según la persona entrevistada, los problemas del grupo se debían al retiro de uno de los socios importantes, al hecho de que debían pagar sus deudas en dólares y a la influencia de la Asociación de Colonos de Naucalpan, que pesa mucho en las decisiones del municipio, en lo relativo a la aprobación de licencias, planes de vivienda y densidad permitida, con lo cual “traba el desarrollo de las actividades planeadas por la promotora”.

FISOMEX (Fomento Industrial SOMEX) depende de la banca SOMEX, pero cambió el esquema organizativo con el que operaba INCOBUSA. Las acciones de esta última pasaron a la nueva empresa, la cual creó Administradora de Fraccionamientos e Inmuebles, S. A., y ahora, entonces, sus acciones no son del Banco, ya que a raíz de la nacionalización bancaria se prohibió que ellos tuvieran fraccionamientos. Las acciones pertenecen al gobierno federal y fueron distribuidas entre diferentes secretarías

de estado, una de las cuales es la de Desarrollo Urbano y Ecología. Al cambiar la organización disminuyó mucho el número de empresas que forman parte del grupo y ahora son sólo 7 (3 por operación), las cuales emplean a unas 320 personas, para producir unas 1 500 viviendas anuales. El cambio importante que se operó en cuanto a las actividades desarrolladas por este grupo fue que actualmente *vende lotes con vivienda, mientras que antes era sólo un grupo de fraccionadores*. No construyen las viviendas, pero realizan todas las otras actividades incluidas en el proceso de producción y distribución habitacional.

ADMICORP, antes se llamaba FRISA y sigue siendo una empresa muy importante, a pesar de que con la crisis ha decaído su actividad. Según la persona entrevistada, se cambió el sistema de comercialización de las viviendas, centralizado ahora por una empresa especializada del grupo.⁴ El número de empresas que lo forman aumentó a 153 (con excepción de 3, son todas por operación); sin embargo, muchas de ellas están paradas o no tienen mayor actividad y están en espera de la recuperación del mercado y la reactivación de los créditos, lo cual les permitiría terminar las ventas o continuar con la construcción de viviendas. Al centralizar más sus actividades, este grupo también eliminó personal: tiene aproximadamente 100 empleados y produce anualmente unas 1 200 viviendas, lo cual indica la gran baja de su producción, que, como vimos, antes era de 3 000 a 4 000 unidades por año.

Los otros dos grupos son menores. Uno de ellos (URBE), de reciente creación, está en proceso de expansión y realiza otras actividades además de las incluidas en la producción de la vivienda. Su propietario principal es un ex director de AURIS, institución perteneciente al Estado de México y a la cual nos referiremos más adelante. Opera con 5 empresas y 28 empleados y promueve unas 1 200 viviendas anuales, aunque su producción parece haber tenido grandes oscilaciones (cuadros 12A y 13, anexo, y cuadro 23).⁵

⁴Según expresiones de algunos agentes públicos entrevistados, FRISA había “logrado conformar uno de los aparatos de venta más eficaces y estables del medio inmobiliario”. Sin embargo, con la crisis y la caída de las ventas, tuvo que centralizar esa actividad, que antes efectuaban las múltiples empresas por operación del grupo.

⁵Según nos manifestó el director de esta empresa, sus buenos contactos

Por último, dentro de la categoría V, correspondiente a los *fraccionadores*, aparecen dos grupos que, como dijimos, ya constaban en el estudio anterior. INFRAPOSA cambió de categoría por no producir actualmente vivienda y continuar sólo con venta de lotes de operaciones que tenía. Conserva el mismo número de empresas, pero redujo bastante su personal (pasó de 73 a 22 personas)⁶ DINE-PROSA, por su parte, también redujo mucho su personal (de 80 a 35 personas) y está esperando mejores épocas para continuar con sus actividades, lo cual no ha significado dismantelar sus instalaciones ni reducir su personal básico (cuadros 12A y 13, anexo y cuadro 23).

En *síntesis*, de las promotoras que aparecieron por primera vez en esta segunda encuesta, 5 fueron creadas entre 1971 y 1979, sólo una era bastante más antigua (de 1964) y las 8 restantes surgieron a partir de 1980 (3 en plena crisis). Por las empresas que desaparecieron o están en declinación (que incluyen dos que se encuentran vinculadas al gran capital y una al capital extranjero) y las nuevas que aparecieron, podemos afirmar que el sector promocional está en proceso de gran transformación, proceso que también se expresa en las actividades desarrolladas. Los nuevos grupos se ubicaron principalmente en las categorías II y III, sobre todo en esta última, es decir, se trata de empresas que combinan la promoción con la construcción, realizada por sus propias empresas. En general, son empresas familiares o mixtas y su capital se originó en actividades inmobiliarias, con excepción de dos que surgieron a partir del capital constructor. En cuanto al personal que emplean, se ha dado una tendencia generalizada a su disminución a raíz de la crisis.

Sólo 3 de los nuevos grupos promueven más de 1 000 viviendas anuales y se suman a otros 4 que ya constaban en la anterior encuesta y que también producen entre 1 000 y 1 500 unidades por año. Es decir, en total son 7 empresas que han mantenido una producción importante a pesar de los problemas de los últimos años; en cambio, en las demás predomina una producción

le han permitido realizar asociaciones con autoridades de algunas entidades federativas para llevar a cabo promociones importantes.

⁶ La persona entrevistada de este grupo manifestó que piensan cambiar de actividad, ya que han tenido muchos problemas para vender el último fraccionamiento, y parece que se están inclinando por hacer obra civil para el gobierno.

inferior a las 500 unidades. En particular, el número de viviendas promovidas por las grandes constructoras ha bajado notablemente.

En lo que se refiere a las funciones desarrolladas por las empresas, 14 de ellas, entre las cuales se incluyen casi todas las que tienen una producción más alta, siguen comercializando las viviendas. Asimismo, se observa una mayor diversificación en las actividades de los grupos con relación a la que se detectó en el primer estudio; anteriormente, sólo las constructoras importantes realizaban otras actividades además de la promoción y construcción de vivienda; actualmente, en cambio, la diversificación se presenta también en las empresas que sólo promueven vivienda, incluyendo promociones turísticas, de oficinas, centros comerciales, etc. La búsqueda de la diversificación se hace más necesaria debido a las restricciones del mercado a que hemos hecho referencia.

2.2. Adaptación de las prácticas de los promotores a la crisis

En los años anteriores a la encuesta, los 5 grupos de la categoría I promovieron alrededor de 8 800 viviendas en 19 operaciones, lo cual representa el 19.4 % de las operaciones totales y el 22.8% del total de viviendas promovidas (el 26.3% de unidades consideradas en conjuntos habitacionales y sólo el 7% en fraccionamientos mixtos). Los 5 de la categoría II representan el 19.2% de los grupos, y sus 20 operaciones con 12 800 viviendas corresponden al 20.4% de las operaciones realizadas por el total considerado y al 33.4% de las viviendas (el 41% en conjuntos habitacionales y ninguna en fraccionamientos mixtos). La categoría III concentra el 34.7% de los grupos (9 casos), el 35.7% de las operaciones (35) y el 15.8% de las viviendas (6 000 unidades; el 17% de las incluidas en conjuntos y el 10% en operaciones mixtas). La categoría IV incluye nuevamente 5 grupos, esta vez con 10 700 viviendas en 21 operaciones, lo cual representa el 21.4% de las operaciones totales y el 28% del total de viviendas. Por último, la categoría V concentra sólo el 7.7% de los grupos, el 3.1% de las operaciones y, al no promover vivienda, le corresponde el 92% de los lotes vendidos solos (9 200), mientras que el 8% restante aparece en la categoría IV.

Resulta interesante hacer notar que se produjo un cambio importante en el tipo de promociones al haberse reducido mucho la comercialización de lotes solos, tanto en fraccionamientos vendidos sin vivienda como en operaciones mixtas, mientras que en casi todas las categorías predominan los conjuntos habitacionales. Asimismo, la mayor proporción de viviendas en conjuntos habitacionales corresponde ahora a la categoría II que, juntamente con la I, concentra el 67.3% del total (véase el cuadro 24).

Todos los grupos de la categoría I trabajaron con *créditos de FOVI*, con lo cual se puede observar una pérdida de diversificación en las fuentes de financiamiento. Por ejemplo, GMD ya no promueve vivienda con INFONAVIT, y GUTSA y CONFRACO no pudieron continuar con los créditos P.H., ya que éstos desaparecieron, como explicamos en un capítulo anterior. En el financiamiento de FOVI predominaron los cajones 3 y 2 y en menor medida el 4. El cajón 1, correspondiente a la vivienda más económica, sólo se presentó en el caso de CONFRACO⁷ (véanse los cuadros 12B y 14, anexo, y el cuadro 25).

Los *lugares de operación* para esta categoría se localizaron en los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, particularmente en Atizapán, Coacalco, Cuautitlán-Izcalli, Ecatepec, Tultitlán y Tlalnepantla; en la encuesta anterior se habían señalado algunos de esos municipios, pero preferentemente sitios dentro del D. F. También se nota una diferencia importante con relación a las operaciones realizadas fuera de la Z.M.C.M., que aumentaron considerablemente en la última encuesta. Así, con excepción de PROPULSA, todos los demás grupos presentan operaciones en provincia, las que anteriormente sólo aparecían en los casos de ICA, GUTSA y S.G. (la mitad

⁷ Los cajones del FOVI sufrieron grandes cambios a partir de 1984, como vimos en el capítulo III. Los precios de las viviendas aumentaban trimestralmente, pero a partir de noviembre de 1986 comenzaron a aumentar mensualmente debido a la gran inflación. El cajón 1, correspondiente a una vivienda de alrededor de 35 m², requiere ingresos de entre 2 y 3 salarios mínimos y el crédito cubre el 90% del valor total de la vivienda. El cajón 2 (de alrededor de 50 m²) requiere ingresos de 3.5 a 5 salarios mínimos y el crédito cubre el 85% del valor de la vivienda. Los cajones 3 y 4 (de 55 y 65 metros cuadrados, respectivamente) requieren de 5 a 11 veces el salario mínimo y el crédito cubre el 75% del valor total de la vivienda; es decir, estos últimos cajones están dirigidos realmente a personas de relativamente altos ingresos.

de los grupos). Las ciudades de provincia mencionadas fueron Querétaro, Cancún, Villahermosa, Tijuana, Aguascalientes, Puebla y Toluca (ciudades que por distintos motivos han tenido un ritmo de crecimiento importante).

Con relación a los *recursos propios utilizados*, los porcentajes mencionados son menores a los de la primera encuesta y oscilan entre 5 y 15%, lo cual puede deberse a que ahora todos trabajan con créditos de interés social, que implican menores desembolsos iniciales.

Pasando a la categoría II, podemos decir que ELEFANTE ha seguido trabajando con INFONAVIT y FOVISSSTE, pero eliminó el financiamiento de FOVI, que antes constituía un 40% del total recibido. Sus lugares de operación han variado dentro del D.F., para ubicarse, además, en Toluca y Veracruz; antes, en cambio, no operaba fuera de la Z.M.C.M. También en este caso los recursos propios utilizados parecen haber bajado considerablemente. Los otros grupos que aparecieron en esta categoría trabajan con créditos de FOVI (predominan los cajones 1 y 3); sólo C.I.I., presenta mayor diversificación en las fuentes de financiamiento, incluyendo al INFONAVIT, y también al FOVISSSTE en provincia. Los grupos que han mantenido más alta su producción (como ELEFANTE y C.I.I.), son los que han dependido menos del crédito del FOVI. Los *lugares de operación* también se concentraron en los municipios conurbados (principalmente en Cuautitlán-Izcalli, Atizapán, Tultitlán, Naucalpan y Ecatepec) y sólo dos grupos tienen operaciones en provincia (C.I.I. y PAK). C.I.I., presenta 6 lugares distintos de operación en diferentes regiones del país, mientras que PAK parece haberse concentrado en el Bajío. Los *recursos propios* utilizados han oscilado entre el 5 y 20% del total invertido (cuadros 12B y 14, anexo y cuadro 25).

Entre los grupos de la categoría III, AUSTROPLAN ha seguido trabajando con INFONAVIT, aunque también ha incluido financiamiento de FOVI, en un 25% del total de los créditos recibidos. El lugar de operación sigue siendo Cuautitlán-Izcalli dentro de la Z.M.C.M., al que agrega ahora Querétaro y Toluca, en provincia. Los otros 8 grupos que se incorporaron a esta categoría (que es la que concentra actualmente el mayor número de casos) podemos subdividirlos en 3 subcategorías, según su nivel de producción. En la primera están PROA y PROMOTORA DE LA VIVIENDA, que producen 1 500 viviendas anuales, con lo

que queda al mismo nivel de AUSTROPLAN. En la segunda encontramos 4 grupos que producen entre 150 y 430 unidades anuales y en la tercera aparecen dos pequeñas empresas con una producción de alrededor de 40 viviendas. El *financiamiento* provino en todos los casos de FOVI y existen variaciones en lo que se refiere a los cajones utilizados. Así, por ejemplo, una de las promotoras que más produce utiliza casi todos los tipos de cajones, en los otros casos predomina el 2 y 3 mientras que el cajón 1 sólo ha sido usado por IMPROMEX. Los grupos menores sólo trabajaron con un cajón (el 4 o el 2). Los *lugares de operación* se localizaron tanto en el D.F., como en los municipios conurbados, a diferencia de las otras categorías que casi no presentaron operaciones en el D.F. Las delegaciones donde operaron en esta entidad fueron Tlalpan, Coyoacán, Cuajimalpa y Benito Juárez, y los municipios de Ecatepec, Atizapán, Cuautitlán y Coacalco. Sólo ATRO promovió operaciones en las dos entidades que se incluyen en la Zona Metropolitana. En provincia, únicamente 2 grupos no presentan operaciones, mientras que, en el caso de los demás, las promociones se ubicaron en diferentes regiones del país. En estos grupos, sobre todo en los más grandes, predominó una proporción mayor de recursos propios invertidos, que llegan al 30% del total (cuadros 12B y 14, anexo y cuadro 25).

Los grupos de la categoría IV, que ya habían sido entrevistados anteriormente, muestran cambios en el *financiamiento* de sus operaciones. FRISA-ADMICORP eliminó el crédito P.H., que antes era muy importante y se quedó sólo con los cajones 1, 2, 3 y R⁸ del PFV; INCOBUSA-FISOMEX, incorporó el financiamiento del PFV (cajones 1 y 2), pues antes vendía sólo lotes con crédito de SOMEX; y los otros dos grupos también trabajaron sólo con el PFV, utilizando preferentemente cajones 2 y 3, aunque URBE afirmó usar una gama más amplia de posibilidades. En cuanto a los *lugares de operación*, también en estos casos se localizaron tanto en el D.F., como en los municipios conurbados, y la mayoría de los grupos cubre ambas entidades. Casi todos los grupos presentan operaciones en provincia, principalmente en Tijuana, León, Cancún, Pachuca y Toluca. G. SIMON, el grupo más pequeño, sólo actúa en Tultepec, en la Z.M.C.M. Es importante aclarar que INCOBUSA tenía muchos fraccionamien-

⁸El cajón R se aplica al caso de la vivienda en renta.

tos en diferentes lugares del país, pero actualmente sólo conserva algunos en Tijuana, León y Aguascalientes. Por otra parte, FRISA, que antes actuaba sólo en la Z.M.C.M., aparece también promoviendo operaciones en Pachuca, Cancún y Tijuana (véanse los cuadros 12B y 14, anexo y cuadro 25).

Por último, los grupos de la categoría V no utilizaron crédito, por las razones ya apuntadas, y siguieron concentrando sus operaciones en los mismos lugares (Coacalco y Bosques de las Lomas). El porcentaje de recursos propios que manifestó DINEPROSA fue el más alto y llegó hasta el 40%, dado que no trabaja con créditos de instituciones bancarias o de otro tipo.

Como *balance* de las prácticas de los promotores podemos decir que se produjo un cambio importante en el tipo de operaciones realizadas, ya que bajó muchísimo la venta de lotes solos y predominó ampliamente lo que hemos denominado conjuntos habitacionales. La mayor fraccionadora, perteneciente a la banca SOMEX, pasó también a promover vivienda, en general con créditos del PFV,⁹ y de esta manera dejó de ofrecer lotes baratos a grupos que no tenían acceso a otro tipo de fraccionamientos privados; en nuestra opinión, perdió así la función social que de alguna manera cumplía en los años anteriores a la crisis. Las dos fraccionadoras que aparecen en la categoría V prácticamente no vendieron lotes en los últimos años y se encuentran casi paralizadas.

Las fuentes de financiamiento utilizadas para la producción de vivienda se redujeron y la gran mayoría de los grupos trabajó sólo con los distintos cajones de los créditos del PFV; únicamente 4 grupos utilizaron financiamiento del INFONAVIT y/o FOVISSSTE. Los entrevistados expresaron en general sus opiniones con res-

⁹ Aunque también tiene, en el sur del D.F., un fraccionamiento de lujo que heredó de la empresa Bustamante, cuyos negocios en quiebra, como ya apuntamos, había tratado de levantar. En la entrevista con el representante de FISOMEX, le preguntamos qué sentido tenía que una institución del Estado cumpliera las mismas funciones que una promotora privada, promoviendo incluso fraccionamientos de lujo, sin disponer de fuentes de financiamiento propias; su respuesta fue que la institución ya estaba funcionando desde hacía muchos años, que tenía una buena experiencia en el campo habitacional, que se autofinanciaba, que incluso obtenía ganancias (por lo cual no significaba un peso para el presupuesto público en una época de crisis) y que todo ello permitía, sin mayores inconvenientes para el Estado, aumentar la oferta de vivienda.

pecto al Programa Financiero de la Vivienda, del cual cada vez han dependido más para sus operaciones, sobre todo debido a la desaparición de los créditos P.H. Según algunos, el cajón VIS 1, el más económico, no deja utilidades a menos que se emplee en grandes volúmenes, pero su utilización es muy difícil en el Distrito Federal por el alto costo de la tierra. Por otra parte, los cajones 3 y 4 han aumentado tanto con la inflación, que resulta muy difícil vender la vivienda realizada con los créditos correspondientes. Se reconoció también el desplazamiento de los grupos sociales que tenían acceso a esas viviendas; por ejemplo, aquellas familias que antes podían tener acceso a una vivienda tipo 3, ahora sólo pueden adquirir una tipo 2, de menor tamaño y calidad, con lo cual se ha producido un fuerte deterioro de las condiciones habitacionales para los sectores medios. Con relación al VIS R, para vivienda en renta, algunos grupos han entrado a su promoción, pero el balance de esas promociones no parece muy alentador; existe pesimismo con relación a las perspectivas de ese tipo de vivienda, aun cuando se reconoce la escasa oferta de vivienda en renta y la necesidad de aumentarla. Algunos promotores entrevistados llegaron a afirmar que la vivienda de interés social está resultando inoperable y, por lo tanto, están buscando otras posibilidades, entre ellas el desarrollo de viviendas de lujo. En lo que se refiere a los cambios establecidos para el crédito puente, a los que ya hicimos referencia en el capítulo III (es decir, al gran aumento de su tasa de interés, que ha llegado al CPP) los promotores mostraron preocupación, pero reaccionaron de diferente manera. Así, en general, a las empresas más fuertes y mejor organizadas les pareció que la medida es adecuada para evitar la especulación con el crédito, que antes ocurría frecuentemente; “con esto”, expresaron, “quedarán sólo las empresas serias, que trabajan bien”, lo cual quiere decir, seguramente, que piensan en la eliminación de la competencia. En cambio, a partir de esa medida, otras empresas suspendieron sus operaciones porque consideran que ya no es negocio construir vivienda. Aquellas que siguen adelante con las promociones han tratado de reorganizar su actividad, reduciendo el volumen de cada operación y edificando con mayor rapidez mediante el mejoramiento de los sistemas de construcción y de gestión, para reducir los tiempos. Es decir, si bien para algunos promotores el aumento de la rotación de capital siem-

pre fue importante, ahora se ha vuelto imprescindible para poder operar.

En general, las medidas adoptadas ante la crisis han sido variadas: la suspensión de promociones de interés social; la disminución del volumen de producción; la búsqueda de nuevas actividades y nuevos mercados fuera de la Z.M.C.M.; la asociación con institutos de vivienda de los estados; o la creación de sus propios planes de financiamiento (como FISOMEX).

En cuanto a los lugares de operación de los grupos, podemos concluir que casi la mitad de ellos (13 grupos) tiene sólo operaciones en los municipios conurbados del Estado de México (ocho grupos en un solo lugar y cinco en de dos a cuatro lugares); seis grupos localizan sus operaciones en un lugar del Distrito Federal (pertenecen sobre todo a la categoría III) y seis grupos presentan operaciones tanto en el D.F., como en el Estado de México, aunque son mucho menos importantes las primeras (también en estos casos existe una mayor concentración de empresas en la categoría III). Es decir, los grupos que promueven y construyen sólo vivienda (entre los que se encuentran varios de los nuevos incorporados en la última encuesta) tendieron a presentar más operaciones en el D.F., las cuales se localizaron, en general, en Tlalpan y Coyoacán, hacia el sur de la entidad. Por otra parte, ocurrieron cambios importantes en cuanto a la localización de operaciones de los grandes grupos constructores, entre las cuales predominaban antes los conjuntos habitacionales ubicados en el D.F.; ahora, en cambio, casi todas sus promociones se encuentran en el Estado de México, donde, como ya vimos, también se han dado en los últimos años operaciones de vivienda colectiva. Es decir, la ubicación central de los conjuntos de vivienda colectiva y la localización periférica de la vivienda individual (sobre todo en los municipios conurbados), que habían caracterizado a los desarrollos habitacionales hace una década, se han estado modificando debido a que también en los fraccionamientos aprobados en esos municipios se está realizando vivienda colectiva con el fin de evitar el crecimiento desmedido de la mancha urbana. En consecuencia, los grupos constructores que han preferido la edificación de viviendas colectivas también han encontrado en los desarrollos periféricos un campo adecuado para sus actividades. En cuanto a las operaciones realizadas fuera de la Z.M.C.M., son muchas más las empresas que participan

en su ejecución (sólo un grupo de la categoría I, dos de la II, dos de la III y las empresas de la categoría V no presentan promociones en provincia); en el análisis anterior, en cambio, era una minoría la que presentaba promociones fuera de la ciudad de México. Sin embargo, la búsqueda de nuevos mercados en provincia tropieza con la presencia de grupos promotores locales, que también están teniendo un desarrollo importante, sobre todo en las ciudades más dinámicas (según se nos informó en PROIVAC, que concentra a buena parte de los promotores de distintos lugares del país). También se han multiplicado los lugares de actividad, ya que han aparecido nuevos centros turísticos, ciudades fronterizas y zonas industriales con fuerte dinamismo.

2.3. Nuevas políticas de adquisición de tierras

Como ya habíamos señalado en el análisis de la encuesta anterior, los promotores habían comenzado a tener dificultades para hacerse de reservas importantes en la Z.M.C.M., y algunos de ellos preferían comprar terrenos a las instituciones del Estado. Esta tendencia continuó en los últimos años con la crisis, la cual produjo además otros fenómenos que, en cierta medida, ya analizamos en el capítulo II y que retomaremos a continuación.

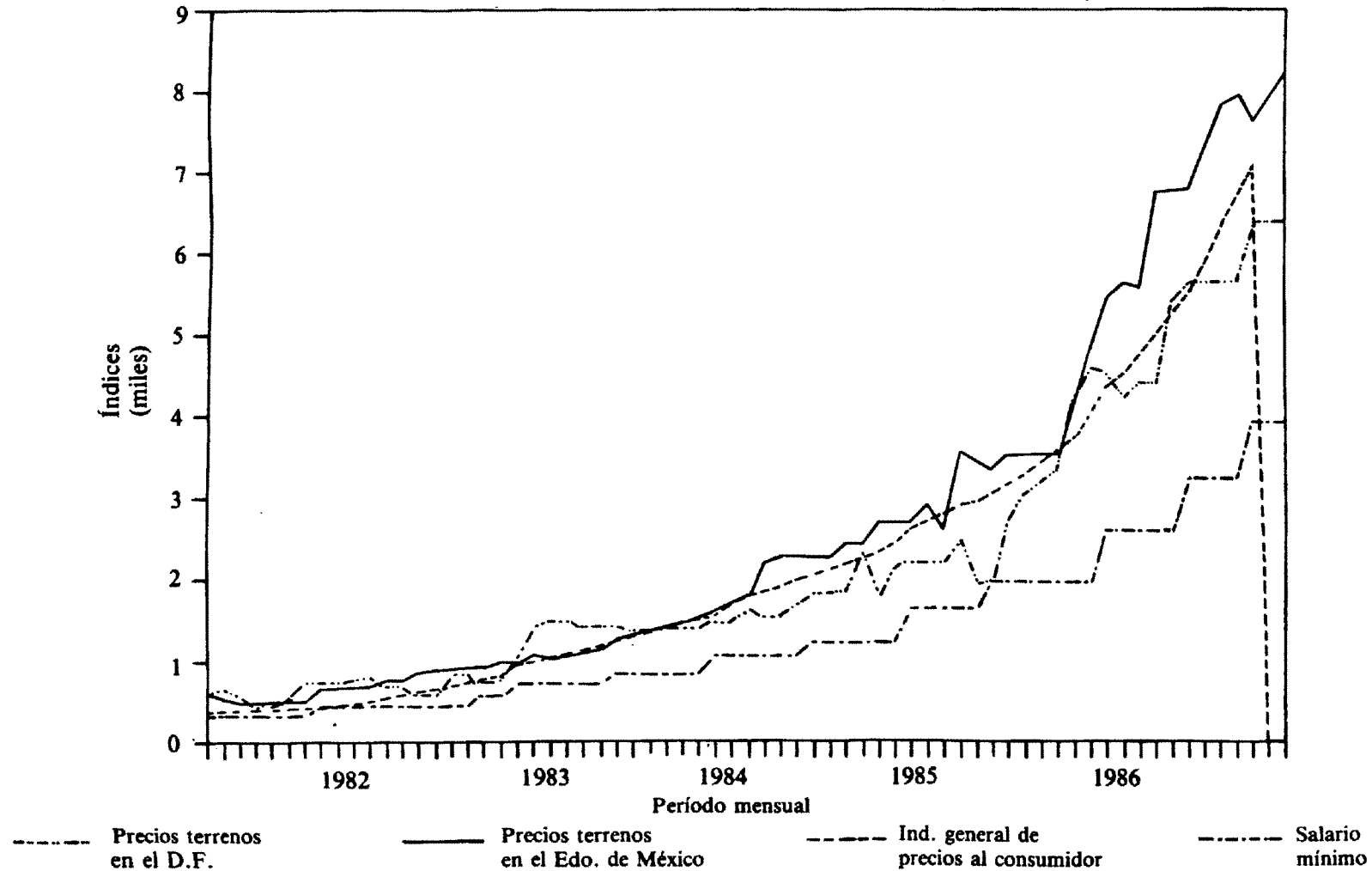
Si observamos el cuadro 26 podemos concluir que las *reservas territoriales* fueron de aproximadamente 420 hectáreas en la Z.M.C.M., para el total de los grupos considerados, mientras que las correspondientes a otros centros urbanos ascendieron a 910; es decir, estas últimas representan el 68% de las 1 330 hectáreas que se apuntaron para todo el país. Analizando ahora la distribución de reservas en la Z.M.C.M., por categoría de promotores, podemos ver que es bastante equilibrada para las categorías II, III y IV (de alrededor del 25% del total en cada una), mientras que las correspondientes a la categoría I apenas alcanzan el 3.8%. En provincia, en cambio, la categoría IV concentra casi el 70% del total, debido a las grandes reservas de FISOMEX, y la categoría I casi el 24%, por las importantes reservas de ICA en Querétaro. Las demás categorías sólo representan entre 2 y 4% cada una. Repitiendo la conducta cerrada que ya apuntamos para la encuesta anterior, ADMICORP no quiso entregar esta información,

por lo cual la categoría IV está subvaluada, sobre todo en la Z.M.C.M. En esta zona, los grupos que manifestaron tener mayores extensiones de terrenos fueron C.I.I. y PAK, correspondientes a la categoría II; AUSTROPLAN en la III, FISOMEX y URBE en la categoría IV y DINE-PROSA en la V. En cambio, llama la atención que algunas empresas importantes no tienen reservas por haberlas vendido, sobre todo a organismos del Estado (como GMD que las vendió a AURIS) o, bien, por haberlas agotado en sus operaciones ya terminadas o en proceso de terminación. Las mayores reservas se encuentran en Cuautitlán-Izcalli (C.I.I. y AUSTROPLAN), en Atizapán (DINE-PROSA) y en Ecatepec (FISOMEX) (véase el cuadro 15, anexo). Si comparamos estos datos con los surgidos de la encuesta anterior, se puede deducir una disminución importante de las reservas de los grupos en los últimos años, la cual es más drástica en la Z.M.C.M. Así, la proporción de reservas en otras ciudades del país aumentó con respecto al total, sobre todo porque ciertas categorías de promotores que antes no poseían terrenos fuera de esa zona metropolitana, ahora presentan extensiones relativamente significativas como consecuencia de la búsqueda de nuevos mercados en el país. Esta caída de las reservas de terrenos se debe, en parte, a la baja de la actividad y, también, al hecho de que muchas empresas prefieren comprar terrenos a las instituciones públicas, en condiciones más favorables y a medida que son requeridas.

Por otra parte, la mayoría de los grupos manifestó que, de entre los grandes aumentos de precios que se han producido en los diferentes insumos necesarios para la producción de vivienda, los menores han sido los de la tierra, que en algunos casos se encuentran por debajo de la inflación. Esta evolución se pudo corroborar a través de la información provista por FISOMEX, que incluye precios de comercialización de terrenos en los últimos años en la Z.M.C.M. (en el D.F., y el Estado de México). Como se puede observar en el cuadro 27 y la gráfica IX, en el caso de los terrenos correspondientes al D.F., el precio promedio de venta por metro cuadrado estuvo por debajo del índice general de precios, sobre todo entre 1984 y 1986. Los aumentos fueron mayores en el Estado de México, pero de cualquier manera, están por encima de los salarios mínimos, que quedaron sumamente rezagados a partir de la crisis, como mostramos ya en el capítulo III.

Por ello, el negocio con la tierra (por ejemplo, la venta de

Gráfica IX
COMPARACIÓN: ÍNDICES PRECIOS TERRENOS,
PRECIOS AL CONSUMIDOR Y SALARIOS (1981-1987)



lotes solos en fraccionamientos) se ha reducido muchísimo, provocando un fuerte cambio en las prácticas de algunos grupos analizados. También el problema del financiamiento incide en este cambio de prácticas, ya que no existe crédito institucional para la compra de terrenos y éste debe ser provisto por las mismas promotoras, que no pueden enfrentar ahora un financiamiento (a 7 u 8 años) que se adapte a las posibilidades de los compradores potenciales.

De la primera encuesta se infería que un importante número de grupos de casi todas las categorías de promotores vendía fraccionamientos que llamamos “mixtos”; en cambio, los datos aportados por la última encuesta indican que sólo dos grupos siguieron vendiendo lotes solos. Considerando las 121 operaciones realizadas por 20 empresas entrevistadas en 1979-1980, se incluyen aproximadamente 63 000 viviendas y 98 000 lotes comercializados sin construcción, mientras que las 98 operaciones correspondientes a 27 grupos encuestados en 1986-1987 sólo incluyen unas 38 000 viviendas y 15 000 lotes solos (véanse los cuadros 18 y 24). Es decir, estos datos indican tanto una reducción en el número de operaciones como un cambio importante en la relación “venta de viviendas terminadas-venta de lotes sin vivienda”: mientras que en el primer caso esa relación era de 1/1.5, en el segundo fue de 2.5/1.

La inconveniencia de vender lotes solos puede explicar en parte el porqué frecuentemente las empresas que tenían grandes reservas de terrenos y no podían conseguir créditos para vivienda prefirieron vender tierra en breña a organismos públicos como INFONAVIT y FOVISSSTE, que muchas veces no disponen de reservas para sus propias operaciones habitacionales. Incluso una institución como AURIS, que tenía amplias reservas en el Estado de México, las ha vendido por falta de recursos, para luego recurrir a los promotores, que comercializan terrenos a precios inflados. Respecto a este cruce bastante irracional de ventas de tierras —de los promotores a algunos organismos públicos de vivienda y de otros organismos con reservas a los promotores— pudimos notar que la transferencia de terrenos de origen ejidal a los promotores privados, que señalamos en el capítulo I, se presentó en este segundo periodo en mayor medida que en los años anteriores a la crisis.

2.4. Los bancos y la promoción inmobiliaria

Estudios realizados en diferentes países muestran que se ha dado un avance importante de la banca en la producción habitacional, así como la dependencia cada vez mayor de las empresas promotoras respecto al crédito inmobiliario. En esta investigación quisimos comprobar cómo se habían dado esas relaciones en el caso mexicano, tratando de analizar la *verdadera* participación de los bancos privados en las promociones, no sólo a través del crédito sino también como promotores directos, es decir, como propietarios de terrenos, organizadores de la producción y captadores de la ganancia de promoción.

Sin embargo, encontramos serias dificultades para conocer esa participación, debido a la necesidad que tuvieron los bancos de ocultar su condición de propietarios de terrenos. El artículo 27 de la Constitución mexicana establece claramente que los bancos sólo podrán ser propietarios de terrenos para la construcción de sus propias sedes o de edificios necesarios para el desarrollo de sus actividades, pero no de tierras para el negocio inmobiliario. Los bancos aparecían, así, como aportantes de créditos, administradores y agentes de ventas de edificios, pero nunca como promotores. Pudimos comprobar esa posición al entrevistar a funcionarios de algunos de los bancos más importantes del país antes de la nacionalización bancaria.¹⁰

A pesar de lo expresado por los representantes bancarios entrevistados, algunos informantes clave con los que tuvimos contacto a lo largo de esta investigación nos hicieron saber que en muchos casos esas instituciones se habían apropiado de terrenos a través de la figura del fideicomiso, o al intervenir sociedades deudoras o en proceso de quiebra. Algunas veces, su relación con

¹⁰ Estos bancos fueron: el Banco del Atlántico, uno de los casos más conocidos de participación en actividades inmobiliarias desde fines de los años cuarenta, fuertemente vinculado a ICA, la mayor empresa constructora del país; BANAMEX, vinculado también a numerosas promociones habitacionales de otra importante empresa constructora y, sobre todo, promotor dominante en la ciudad de Querétaro, donde disponía de grandes extensiones de terrenos en el área de expansión de la misma; BANCOMER, que fue el único caso, como ya apuntamos, en que su constructora CONFRACO no negó su vinculación con la promoción habitacional.

la promoción inmobiliaria (tanto habitacional como turística y comercial) se producía al asociarse con otras empresas, sobre todo constructoras, vinculadas más o menos estrechamente a los bancos.

Otra forma de participación se había dado a partir del manejo del crédito. Algunos promotores entrevistados durante la primera encuesta nos habían manifestado que en los últimos años habían aumentado las presiones de los bancos para participar como socios en sus negocios inmobiliarios. Asimismo, a través del financiamiento, los bancos habían favorecido a las empresas mayores, no sólo por medio del crédito hipotecario sino también a través de créditos personales, para el comienzo de la operación (a lo que ya hicimos referencia en el capítulo anterior). Es decir, tanto a través del financiamiento de las operaciones habitacionales como mediante su asociación directa con ciertos grupos promotores y constructores, los bancos privados habían colaborado a acentuar la concentración de la producción de vivienda en algunas grandes empresas. En ciertos casos, la intervención del Estado sirvió para reforzar esa concentración, o por lo menos no hizo nada para evitarla.

Con la *nacionalización bancaria*, que se produjo a fines de 1982 y a la cual nos referimos en el capítulo III, se esperaba que esa situación pudiera cambiar drásticamente, ya que ponía al alcance del Estado la posibilidad de modificar las condiciones crediticias en favor de una distribución más equitativa del crédito, permitiéndole, asimismo, controlar una serie de recursos (terrenos, constructoras, etc.), para poner en práctica una política más efectiva de vivienda popular (Schteingart, 1983). Sin embargo, los resultados han sido muy diferentes.

Aunque no pudimos realizar una investigación específica sobre el actual papel de la banca nacionalizada en el sector de la promoción inmobiliaria, a través de las entrevistas sostenidas con los promotores durante la segunda encuesta pudimos saber que la distribución del crédito a las empresas sigue dándose de manera bastante desigual. Esta situación fue denunciada sobre todo por los grupos más pequeños, que señalaron las grandes dificultades para obtener créditos si no se contaba con vinculaciones políticas adecuadas. A pesar de que, según declaraciones de funcionarios del Banco de México, se limitó el crédito para cada empresa y se estimuló la multiplicación de las mismas, tal

no parece haber sido el caso, ya que siguen existiendo enormes diferencias, como pudimos observar al analizar los resultados de la encuesta más reciente. Creemos que justamente esa realidad, que contrasta con las declaraciones oficiales, es la que ha guiado a los funcionarios del FOVI a negarnos la información sobre la distribución de las empresas en las promociones financiadas por el Programa Financiero de la Vivienda, que señalamos al comienzo de este capítulo.

La evolución que han sufrido los programas de vivienda que se han desarrollado en la banca SOMEX, así como el sentido de sus acciones, que apuntamos antes, indican que la nacionalización bancaria tampoco se vio acompañada de un mayor interés por la vivienda popular.

Con relación a los terrenos que estaban en poder de los bancos privados y a las constructoras y promotoras vinculadas a los mismos, la información que pudimos recoger es poco precisa, pero de ella podemos inferir que, en general, quedaron en manos de los anteriores propietarios. El único ejemplo que manejamos en nuestro estudio se refiere a CONFRACO (la constructora de BANCOMER), la cual, como observamos en este mismo capítulo, quedó en manos del grupo propietario anterior y recibe además el apoyo de la institución nacionalizada.

3. ARTICULACIÓN ENTRE PRÁCTICAS PRIVADAS Y POLÍTICAS DE VIVIENDA DEL ESTADO

Hacia mediados de la década pasada comenzaron a declinar las promociones directas de los organismos públicos de vivienda que se habían dado preferentemente en los años sesenta y primera mitad de los setenta; por ello señalamos que *la promoción pública había casi desaparecido a medida que se fortalecía la promoción privada*. En los últimos años, a consecuencia de la crisis y de las dificultades de los grupos privados para seguir actuando, surgieron nuevas formas de vinculación entre estos últimos y las instituciones oficiales. Veremos a continuación los ejemplos de AURIS e INFONAVIT, que constituyen, en nuestra opinión, muestras elocuentes de las situaciones que han ido surgiendo.

3.1 Las promociones de AURIS

AURIS es desde hace seis años un Instituto de Vivienda del Gobierno del Estado de México, y ya no realiza, como antes, actividades relacionadas con la venta de materiales, expropiación de tierras y legalización de la tenencia de la tierra, actividades que han pasado a otras dependencias del Estado. Entre sus programas habitacionales, se encuentran: el de *vivienda social progresiva*, dirigida a personas que reciben ingresos de uno a dos salarios mínimos y que consiste en entregar al adquirente un lote con servicios para que él vaya construyendo según sus posibilidades; el de *vivienda terminada*, que es un programa de promoción de vivienda de interés social con financiamiento de la banca y autorización del FOVI y en el que la mayoría de las viviendas corresponden al cajón 1; y el de *vivienda en arrendamiento*, a través del cual AURIS renta viviendas propiedad de la Secretaría del Trabajo del Estado que fueron financiadas por FONHAPO y FOVI.

En el marco del programa de vivienda terminada, AURIS realiza las *asociaciones en participación*, que constituyen un mecanismo mediante el cual se asocia con un promotor privado y ambos aportan ciertas cantidades de recursos para la promoción. Existen dos tipos de asociaciones en participación; una de ellas, la más común, consiste en que AURIS dirija la operación en sus propias tierras, que ha obtenido ya sea a través de decretos expropiatorios o por adquisición, constituyéndose así en el agente *asociante*, mientras que el promotor privado consigue el crédito y se denomina *asociado*. Esta asociación resulta interesante para AURIS (según manifestación de un funcionario entrevistado) porque le evita tener que manejar un equipo técnico grande; por otra parte, parece que la banca prefiere otorgar financiamiento a los promotores privados y no al gobierno, y la asociación le facilita a la institución disponer de una gran cantidad de créditos. En 1986, por ejemplo, el 90% de los recursos para vivienda de la banca del Estado de México lo recibió AURIS. Al promotor, por su parte, le facilita el acceso a licencias y permisos que cada vez resultan más difíciles de obtener (AURIS posee una reserva territorial ya autorizada para el desarrollo de fraccionamientos). Las utilidades obtenidas a través de la asociación en participación son proporcionales a las aportaciones; generalmen-

te se busca que el 60% la aporte el asociante y el 40% el asociado. La utilidad del promotor privado se reduce relativamente en la asociación, pero esto se compensa, según el entrevistado, con el pago que recibe por la administración del proyecto, que es realizada por su misma organización y que representa entre el 3 y 5% del costo del programa. Además, el promotor corre menos riesgos, ya que AURIS puede respaldar el crédito si el banco no lo otorga a tiempo. Al terminar el programa, las utilidades (que son del 10%) se reparten proporcionalmente a las aportaciones. En ocasiones, el promotor paga a AURIS con lotes o viviendas, que pasan a ser propiedad del gobierno del estado y que pueden rentarse o venderse.

La otra forma de asociación es cuando el promotor privado es el *asociante*, que aporta los terrenos, y AURIS queda entonces como el *asociado*. Esta forma de asociación es menos frecuente y se ha aplicado aproximadamente al 25% de los casos (participan en ella, lógicamente, promotores que aún tienen reservas territoriales).

Los promotores privados que se han asociado con AURIS para uno o más desarrollos son unos 12. Generalmente, crean una empresa sólo para la asociación en participación y la liquidan al terminar la operación. De las 15 promociones consignadas en los municipios conurbados (que suman 10 500 viviendas), sólo dos fueron directas y el resto en asociación. En ellas aparecen 10 promotores privados, cuatro de los cuales corresponden a grupos incluidos en nuestra encuesta (URBE, ORVI, CICSA y PROPULSA). Entre las operaciones realizadas en polos de desarrollo como Metepec, Atlacomulco y Lerma, se consignaron ocho operaciones con un total de 4 000 viviendas; de esas ocho, dos fueron directas y el resto en asociación, y figuraron en ellas cuatro grupos privados de los cuales tres fueron incluidos en el estudio que presentamos (C.I.I., CICSA y ORVI). Los grupos que realizaron más promociones fueron: ORVI, CICSA, y C.I.I., entre los incluidos en nuestro estudio, además de otra empresa que no fue considerada en nuestra encuesta (véase el cuadro 28).

Es importante apuntar que los grupos conocidos, que ingresaron en este tipo de asociación tienen en general empresas constructoras y están interesados en esas promociones para ampliar su mercado en la construcción habitacional, aun cuando su ganancia de promoción pueda ser reducida (nos referimos particular-

mente a PROPULSA, C.I.I. y ORVI). En el caso de URBE y CICSA, quizás su interés podría estar más bien por el lado de la tierra, ya que esas empresas tienen reservas de terrenos en el Estado de México. Pero, en términos generales, podríamos afirmar que este tipo de promociones resulta atractivo en una época de crisis, de limitaciones en el crédito y de reducción del mercado, sobre todo para las empresas más dinámicas, mejor relacionadas, y que han buscado nuevas alternativas para el desarrollo de sus actividades.

De acuerdo con lo expresado por el representante de AURIS que fue entrevistado, una promoción consta de una serie de pasos y debe llenar un conjunto de requisitos que pueden sintetizarse de la siguiente manera. Primeramente se deben llevar a cabo *estudios de prefactibilidad* que tomen en cuenta los planes federales, estatales y municipales de vivienda; las estrategias con respecto a los polos de desarrollo tienen un fuerte impacto en las decisiones de localización de nuevas operaciones, ya que en ellos se ha propiciado el desarrollo industrial mediante una fuerte inversión en servicios y equipamiento urbano (lo cual ha tenido lugar en Atlacomulco, Jilotepec, Santiago Tianguistenco, Lerma, Metepec y Toluca). Esto no significa que se hayan dejado de lado otras zonas con una gran demanda de vivienda; sin embargo, “éstas ya no pueden seguir creciendo indiscriminadamente porque podrían presentar en un futuro próximo una situación similar a la de Naucalpan y Tlalnepantla” (se refiere a Atizapán, Coacalco, Tultitlán y Ecatepec).

Una vez que se ha determinado la localidad, se esbozan las *estrategias de desarrollo* y se procede a seleccionar el predio, basándose en la oferta que se presenta directamente en los organismos enfocados a ese fin o bien mediante una investigación de campo en la zona, que incluye el análisis físico del predio (condiciones topográficas), así como el de sus características urbanas (cercanía a un centro de población, facilidad de aprovechamiento de la infraestructura existente, vías de acceso, equipamiento zonal en el radio de un kilómetro). A continuación se puede proceder a la obtención del financiamiento y a plantear el estudio de inversión-recuperación.

Para la obtención de las *licencias y permisos* de fraccionamiento y construcción se requiere enfrentar una compleja “tramitología” que es producto de la falta de integración de las

diferentes instancias aprobatorias, ya que “cada dependencia encargada de emitir un dictamen u otorgar un permiso se limita a lo suyo e ignora cuál es el siguiente paso o en quién recae esa responsabilidad”. El primer paso para solicitar una aprobación de fraccionamiento es la obtención de una licencia estatal de uso del suelo, para lo cual se debe presentar un esquema de desarrollo de la operación que se llevará a cabo (por ejemplo, si se da una retícula tradicional, si se trata de lotes condominiales o condominios de tipo vertical, horizontal o mixto). La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, como vimos en el capítulo II, reglamenta el desarrollo de los fraccionamientos y en ella constan todos los requisitos que debe llenar un promotor para conseguir la aprobación del mismo, teniendo en cuenta los tamaños de lotes, apertura de calles, servicios, donación de terrenos para equipamientos, etc. *El fraccionamiento residencial prácticamente ha desaparecido dentro de los planes de los promotores*, ya que queda relegado a muy pequeños grupos de altos recursos y sólo aparece más recientemente como ampliación de fraccionamientos ya autorizados.

Según el entrevistado, en la actualidad existen dos maneras adecuadas de desarrollar promociones habitacionales: una de ellas es unirse a las autoridades para ubicar las promociones en los polos de desarrollo y la segunda es aprovechar la infraestructura existente en los municipios conurbados con programas de pequeños conjuntos en los lotes baldíos que aún aparecen en la mancha urbana, evitando así la continuación de la gran expansión metropolitana y, al mismo tiempo, la repetición de las malas experiencias que surgieron de los grandes conjuntos habitacionales promovidos sobre todo en los años cincuenta y sesenta. Los criterios que AURIS propone para los desarrollos futuros se orientan a la disminución del tamaño de los mismos, a la subdivisión en grupos pequeños de vivienda que permitan una organización comunitaria adecuada y a la búsqueda de la racionalización del equipamiento urbano reglamentario y opcional.

Con respecto a la *comercialización* de la vivienda, el descenso de la capacidad adquisitiva de la población, que ya hemos señalado, encauza la investigación de mercado hacia grupos bien localizados por sus ingresos y determina, según el número de interesados en adquirir una vivienda, la proporción de cada grupo que se establecerá en los desarrollos. Con estos datos se pro-

cede a investigar la magnitud de la oferta habitacional en el área y su velocidad de venta en los tres últimos meses. Como resultado se podrá conocer cuántas viviendas se podrán construir y en qué plazos. En general, la realización completa de una operación dura aproximadamente 28 meses: la adquisición del terreno, el proyecto, los trámites y licencias, la obtención de créditos y el concurso de obra ocupan unos 14 meses (el 50% del tiempo total utilizado); la urbanización y edificación de las viviendas unos 8 meses y la venta y sustitución del contrato de venta los 6 meses restantes. Es decir, la preparación del desarrollo ocupa la mayor parte del periodo comprendido en el proceso de producción y circulación de la vivienda.

Lamentablemente no hemos podido obtener de los promotores privados una descripción tan precisa de las etapas y procedimientos para llevar a cabo los desarrollos habitacionales promovidos por sus empresas; ello nos hubiera permitido establecer comparaciones entre la lógica de las promociones privadas y la que impera en este tipo de operaciones en asociación. Según parece, el desarrollo de los aparatos de planificación en el Estado de México incide en un mayor control de los usos del suelo en esa entidad, el cual permitiría con el tiempo, racionalizar un poco el crecimiento de la mancha, por lo menos en lo que se refiere a la urbanización que ocurre a partir de acciones desarrolladas en el marco de la legalidad vigente. Aparentemente, el papel del Estado planificador parece ser dominante en este tipo de operaciones; sin embargo, sería necesario realizar investigaciones más en profundidad para poder conocer cómo inciden realmente los intereses del promotor privado en esas promociones, sobre todo cuando éste se transforma en asociante y aporta los terrenos que servirán de soporte a las construcciones.

3.2. Las promociones de INFONAVIT

En el capítulo III, al analizar las políticas habitacionales del Estado, nos referimos a los programas y a la producción del INFONAVIT, la institución que produce mayor cantidad de unidades de vivienda en México. Aquí sólo haremos alusión a las promociones de este instituto, que también implican formas particulares de vinculación entre promotores privados e institucio-

nes oficiales. Como vimos, sólo algunos de los promotores que analizamos en este capítulo realizaban promociones con esa institución, pero éstas significaron un volumen importante de producción (sobre todo para ELEFANTE y AUSTROPLAN). En este caso, la figura del promotor asume contornos un poco diferentes a los que se vieron para el caso del Programa Financiero de la Vivienda. Según las normas del INFONAVIT, un *promotor* “es la persona física o moral a la que un grupo de derechohabientes del instituto le otorga su representación para proponer un programa específico de viviendas”. Esas promociones pueden ser *sindicales* (presentadas por los representantes de los sindicatos de trabajadores, federaciones o confederaciones) o, bien, *no sindicales*, es decir, correspondientes a trabajadores no sindicalizados. Esta figura de *promotor* (que debe ser también derechohabiente del instituto) es completamente distinta a la del promotor capitalista que describimos anteriormente. Además, según establece el instructivo (INFONAVIT, 1987), se dará prioridad a promociones en terrenos del Instituto o que no se cobren al mismo y, en segundo lugar, a aquellas en terrenos propiedad de terceros (que deben ser adquiridos).¹¹ En su solicitud, el promotor deberá proponer las empresas que se encargarán de formular los proyectos, anexos técnicos y estudios especiales para la contratación de la obra, así como las empresas que se ocuparán de la ejecución de las obras.

A través de este tipo de contrataciones se deja abierta la puerta para la intervención de los promotores privados, los que incluso podrían aportar sus terrenos. Según lo expresado por algunos promotores que trabajan para INFONAVIT, su interés en este caso radica más que nada en la construcción, ya que la ganancia de promoción está muy limitada; sin embargo, esto no pudo ser comprobado a través de la investigación.¹²

Nuestra hipótesis es que, como en el caso de AURIS, este

¹¹ Las promociones deben incluir 50% de viviendas de cajón A (de 1 a 1.25% del salario mínimo); 35% de viviendas del cajón B (de 1.25 a 2 veces el salario mínimo) y 15% del cajón C (de 2 a 3 veces ese salario), y el valor del terreno urbanizado no debe exceder el 30% del importe de la promoción.

¹² Por ejemplo: la persona entrevistada del grupo ELEFANTE, que trabaja mucho para INFONAVIT, afirmó que ellos venden terrenos urbanizados a ese instituto con la condición de poder construir las viviendas que se realizarán sobre los mismos.

tipo de promociones permite, en un época de crisis y de retracción del mercado, mantener la empresa con un nivel de gran actividad. Es necesario aclarar, a partir de los estudios que hemos realizado, que sólo las empresas con muy buenas vinculaciones políticas han podido tener acceso a esas promociones; ése era, por ejemplo, el caso de AUSTROPLAN, grupo vinculado a los sindicatos alemanes y con buenas relaciones con la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM).

A través de estas promociones se han realizado muchos desarrollos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, tanto en el Distrito Federal como en los municipios conurbados. En los cuadros 29 y 30 se presentan los datos de vivienda financiada por INFONAVIT en esas dos entidades; en ellos se muestra que la producción ha bajado en el D.F., mientras que en los municipios conurbados aumenta considerablemente.¹³ Los lugares donde el INFONAVIT ha tenido más impacto han sido Coyoacán, Azcapotzalco y G. A. Madero, en el D.F. (esas 3 delegaciones concentran casi el 75% de la producción en el Distrito), y Cuautitlán-Izcalli, Ecatepec y Coacalco, en el Estado de México (las 3 unidades concentran casi el 67% de la producción en los municipios conurbados;¹⁴ véase el mapa 3). Estas viviendas, como ya dijimos, se han ubicado tanto en grandes fraccionamientos aprobados a nombre de promotores privados (que luego venden parcialmente a otros agentes), como en aquellos aprobados en favor del mismo instituto, lo cual se ha vuelto más frecuente en los últimos años (véase el cuadro 9, anexo).

El tema de las promociones sindicales y no sindicales del INFONAVIT plantea una serie de problemas y aspectos que de-

¹³ Hay que aclarar que los datos del tercer periodo (1983-1986) sólo se refieren a 4 años, mientras que los del segundo se aplican a 6 años. Por ello, en el caso del Estado de México, la cifra baja un poco, lo cual no significa que esté descendiendo la producción.

¹⁴ Estos datos los elaboramos a partir del listado de "frentes" u operaciones que realizó el INFONAVIT desde su creación hasta 1986. El número de frentes que contabilizamos fue de 173 en la Z.M.C.M. (94 en el D.F. y 79 en el Estado de México) según información entregada por el mismo instituto; esa información muestra, además, un incremento de la producción en los últimos años en Ecatepec, Naucalpan y, sobre todo, Coacalco, mientras que ha comenzado a disminuir en Cuautitlán-Izcalli. En el D.F., con la excepción de G. A. Madero, la producción ha bajado en todas las delegaciones.

ben ser investigados, además de la participación de los promotores privados en las mismas, que aquí sólo hemos tocado de manera muy superficial. Esos problemas se refieren a la incidencia de las organizaciones sindicales pertenecientes al partido oficial tanto en los procesos de producción como en los de distribución de la vivienda entre los trabajadores, tema que resulta difícil de tratar por la falta de información y las grandes dificultades que tiene un investigador para conseguirla.

CUADRO 22 (SÍNTESIS)

IMPORTANCIA DE EMPRESAS PRIVADAS E INSTITUCIONES PÚBLICAS
EN LOS FRACCIONAMIENTOS APROBADOS EN EL ESTADO DE MÉXICO
PERIODO V (1982-1987)

<i>Nombre de empresa u org. público o mixto</i>	<i>Núm. fracc. aprobados</i>	<i>%</i>	<i>Núm. vivs. previstas</i>	<i>%</i>	<i>Localización municipios</i>
Consortio Ing. Integral	2	40.0	4 028	51.6	C.-Izcalli
CONFRACO	1	20.0	2 460	31.5	Tlalnepantla
Sr. R. de los Ríos	2	40.0	1 323	16.9	Atizapán
Total privados conocidos	5	100.0	7 811	100.0	
INFONAVIT	23	59.0	48 042	71.4	Atiz., Coac., C.-Izc., Chic., Ecat., Neza, Talne., Tulti.,
AURIS	15	38.5	18 751	27.9	Atiz., C.-Izc., C.R.R. Chic., Ecat., Ixtap., Neza, N. Rom., Tulti.,
FOVISSSTE	1	2.5	504	0.7	Texcoco
Total organismos públicos o mixtos	39	100.0	67 297	100.0	

Total privados conocidos	5	9.3	7 811	8.4
Total organismos públicos o mixtos	39	72.2	67 297	72.2
Total organizaciones sociales ¹	1	1.9	488	0.5
Total privados no conocidos	9	16.7	17 572	18.9
Total periodo V	54	100.0	93 168	100.0

¹ Llamamos organizaciones sociales a las vinculadas a sindicatos, asociaciones de colonos, etcétera.

NOTA. La producción de INFONAVIT representa el 51.5% del total de viviendas previstas en este periodo.

FUENTES: listado de fraccionamientos autorizados. Sistema de Información para el control de fraccionamientos. Subdirección de Operación Urbana. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México; y cuadros 3 y 6 que se presentan en el anexo.

CUADRO 23
PERSONAL DE LAS EMPRESAS ENCUESTADAS (1986-1987)

<i>Nombre del grupo</i>	<i>Total empleados</i>	<i>Profesionistas</i>	<i>%</i>	<i>Administrativos</i>	<i>%</i>	<i>Cambios últimos 3 años²</i>
I. ¹						
ICA	60	24	40.0	36	60.0	Estable
GMD	350	150	43.0	200	57.0	Disminuyó
GUTSA	72	14	20.0	58	80.0	Aumentó
PROPULSA	*	*	*	*	*	*
CONFRACO	80	30	37.5	50	62.5	Estable
II.						
ELEFANTE	95	45	47.0	50	53.0	Estable
C.I.I.	104	60	71.0	24	29.0	Aumentó
ORVI	23	15	65.0	8	35.0	Aumentó
HOFÉ	6	3	50.0	3	50.0	Disminuyó
PAK	22	10	46.0	12	54.0	Aumentó
III.						
AUSTROPLAN	170	90	53.0	80	47.0	Disminuyó
PROA	14	7	50.0	7	50.0	Disminuyó
PROVISA	5	3	60.0	2	40.0	Disminuyó
ATRO	43	23	53.0	20	47.0	Disminuyó
IVSTAL	14	8	57.0	6	43.0	Disminuyó
SADASI	14	10	71.0	4	29.0	Disminuyó

IMPROMEX	35	10	28.5	25	71.5	Disminuyó
UNICORNIO	19	2	10.5	17	89.5	Disminuyó
ZATARAIN LUNA	4	4	100.0			Disminuyó

IV.

FISOMEX	320	265	83.0	57	17.0	Disminuyó
ADMICORP	100	40	40.0	60	60.0	Disminuyó
URBE	28	15	53.5	13	42.5	Estable
GMO. SIMON	11	5	45.0	6	55.0	Estable

V.

INFRAPOSA	22	9	41.0	13	59.0	Disminuyó
DINE-PROSA	35	21	60.0	14	40.0	Disminuyó

¹ Aquí sólo se consignó el personal asignado a la promotora. La cifra resulta muy baja porque no se incluyen los empleados que trabajan en otras empresas del grupo y que sirven a la construcción de las viviendas.

*No dieron información.

² En esta columna se consigna directamente la respuesta que dieron los entrevistados con respecto al aumento o disminución del personal entre 1983 y la fecha de la entrevista.

FUENTE: Encuesta 1988-87.

CUADRO 24

TIPO DE OPERACIONES Y VIVIENDAS PROMOVIDAS (ENCUESTA 1986-1987)

Z.M.C.M. Y RESTO DEL PAÍS

Grupos promotores	Zona Metropolitana de la Ciudad de México						Provincia					
	Frac. sin vivienda		Fraccionamientos mixtos			Conj. viv. colectiva		Fraccionamientos mixtos			Conj. viv. colectiva	
	Núm. frac.	Núm. lotes	Núm. frac.	Núm. lotes	Núm. vivs.	Núm. conjs.	Núm. vivs.	Núm. frac.	Núm. lotes	Núm. vivs.	Núm. conjs.	Núm. vivs.
ICA						1	40				2	440
GMD						3	3 236				3	88
GUTSA						2	564				2	250
PROPULSA			1	*	500							
CONFRACO						4	3 104				1	514
Total			1	*	500	10	6 944				8	1 292
ELEFANTE						2	3 750				2	750
C.I.I.						4	3 301				6	3 168
ORVI						2	808					
HOFE						1	265					
PAK CONSTRUC.						1	603				2	172
Total						10	8 727				10	4 090
AUSTROPLAN			2	*	700						2	*
PROA						1	80				2	*
PROVISA						2	1 090				3	*
ADMON. P. ATRO						4	271				3	*
IVSTAL						1	580				1	80

SADASI						5	2 138					
IMPROMEX						1	60				4	372
UNICORNIO						2	540					
ZATARAIN LUNA											2	145
TECNOHOGAR												
<i>En proceso de liquidación</i>												
<i>Total</i>			2	*	700	16	4 759				17	597
FISOMEX	3	801	2	2 293	2 510	1	72	3	1 240	1 274		
ADMICORP	2	10	5	1 608	1 397	1	1 496	2	*	700		
URBE						2	20				3	253
GMO. SIMON						1	3 000					
LOMAS VERDES												
<i>En proceso de liquidación</i>												
<i>Total</i>	5	811	7	3 907	3 907	5	4 588	5	1 240	1 974	3	253
INFRAPOSA	2	9 000										
DINE-PROSA	1	200										
<i>Total</i>	3	9 200										
<i>Total Gral.</i>	8	10 011	10	3 901	5 107	41	25 018	5	1 240	1 974	38	6 232
<i>Porcentajes</i>	8.2		10.2			41.8		5.1			38.7	

* No hay datos.

FUENTE: Encuesta 1986-1987.

CUADRO 24 (Continuación)

Total										
Grupos promotores	Núm. operaciones		Núm. lotes solos		Núm. lotes mixtos	Núm. vivs. conjs.		Núm. vivs. mixto		Total viviendas
		%		%			%		%	%
ICA	3				480					
GMD	6				3 324					
GUTSA	4				814					
PROPULSA	1			*			500			
CONFRACO	5				3 618					
Total	19	19.4		*	8 236	26.3	500	7.1	8 736	22.8
ELEFANTE	4				4 500					
C.I.L.	10				6 469					
ORVI	2				808					
HOFE	1				265					
PAK CONSTRUC.	3				75					
Total	20	20.4			12 817	41.0			12 817	33.4
AUSTROPLAN	4			*	*		700			
PROA	3				80					
PROVISA	5				1 090					
ADMON. P. ATRO	7				271					
IVSTAL	2				660					

SADASI	5	2 138
IMPROMEX	5	432
ZATARAIN LUNA	2	540
TECNOHOGAR	2	145

Total	35	35.7	*	5 356	17.0	700	9.9	6 056	15.8
-------	----	------	---	-------	------	-----	-----	-------	------

FISOMEX	9	801	3 523	72	3 784
ADMICORP	6	10	1 608	1 496	2 097
URBE	5	273			
GMO. SIMON	1	3 000			
LOMAS VERDES	En proceso de liquidación				

Total	21	21.4	811	8.0	5 141	4 841	15.5	5 881	83.0	10 722	28.0
-------	----	------	-----	-----	-------	-------	------	-------	------	--------	------

INFRAPOSA	2	9 000
DINE-PROSA	1	200

Total	3	3.1	9 200	92.0
-------	---	-----	-------	------

Total general											
Porcentajes	98	100.0	10 011	100.0	5 141	31 250	100.0	7 081	100.0	38 331	100.0

* No hay datos.

FUENTE: Encuesta 1986-1987.

CUADRO 25
SÍNTESIS DE OPERACIONES REALIZADAS (1986-1987)

<i>Zona Metropolitana de la Ciudad de México</i>					
<i>Categorías</i>	<i>Lugares¹</i>	<i>Núm. vivs.</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>%</i>	<i>Lugares¹</i>
I	Cuaut. Izc. Tultitlán Tlalnepantla	7 444	FOVI	100.0	Querétaro Metepce
II	Tlalpan Coacalco Cuaut. Izc. Ecatepec	8 727	FOVISSSTE INFONAVIT FOVI UNICEF	23.0 21.3 54.5 1.2	Metepce
III	Coyoacán Cuaut. Izc. Coacalco	5 459	INFONAVIT FOVI	8.3 91.7	Irapuato Puebla
IV	Ecatepec Tultepec	8 495 4 712 lotes	FONHAPO FOVI	21.0 79.0	León Tijuana
V	Coacalco	18 9 200 lotes			
Total		30 143 13 912 lotes			

¹Sólo se consignan los lugares donde aparecen más de 1 000 viviendas o lotes. Como la producción es menor en esta época, aparecen menos lugares. Si el número bajara a 400, aparecerían además los siguientes lugares: Categoría I: Atizapán de Z., Coacalco, Ecatepec. Categoría II: Tultitlán, Naucalpan. Categoría III: Iztapalapa. Categoría IV: Atizapán de Z., Cuaut. Izc., Nezahualcóyotl.

FUENTE: Encuesta 1986-1987.

CUADRO 26
SUPERFICIE DE RESERVAS TERRITORIALES (1986-1987)

<i>Categorías</i>	<i>1</i> <i>Total</i>		<i>2</i> <i>Z.M.C.M.</i>		<i>3</i> <i>Provincia</i>		<i>3/1</i>
	<i>Ha</i>	<i>%</i>	<i>Ha</i>	<i>%</i>	<i>Ha</i>	<i>%</i>	
I	228.5	17.2	16.0	3.8	212.5	23.3	92.9
II	127.6	9.6	97.6	23.3	30.0	3.3	23.5
III	137.9	10.6	118.9	28.3	19.0	2.1	13.8
IV	721.0	54.6	112.3	26.7	608.7	66.9	84.4
V	115.0	8.6	75.0	17.9	40.0	4.4	34.8
Total	1 330.0	100.0	419.8	100.0	910.2	100.0	68.4

Nota: En los datos correspondientes a la categoría IV, faltaron los de FRISA, que es una empresa muy importante y seguramente tiene muchas reservas. Por ello, estas cifras están subvaluadas, sobre todo para la Z.M.C.M.

FUENTE: Encuesta 1986-1987.

CUADRO 27

SALARIO MÍNIMO Y PRECIO DE VENTA DE TERRENOS (\$/M²) EN LOS FRACCIONAMIENTOS
JARDINES DE LA MONTAÑA (V.S.) Y JARDINES DE MORELOS (ECATEPEC, EDO. DE MÉXICO)
(1981-1986)

Año base: 1974 = 100

<i>Año y mes</i>	<i>Salario mínimo</i>		<i>Precio suelo (\$/m²)</i>			
	<i>Z.M.C.M.</i>		<i>Jard. de la Montaña, D.F.</i>		<i>Jard. de Morelos, Ecat.</i>	
	<i>Diarios</i>	<i>Núm. índice</i>	<i>Corriente</i>	<i>Núm. índice</i>	<i>Corriente</i>	<i>Núm. índice</i>
1981						
Junio	210	331.2	4 946	618.3	1 670	556.7
Diciembre	210	331.2	5 905	738.1	1 511	503.7
1982						
Enero	280	441.6	5 803	725.4	1 990	663.3
Julio	280	441.6	4 705	588.1	2 568	856.0
Noviembre	364	574.1	6 073	759.1	2 744	914.7
1983						
Enero	455	717.7	8 500	1 062.5	2 973	991.0
Julio	523	824.9	11 469	1 433.6	4 036	1 345.3
1984						
Enero	680	1 072.6	11 900	1 487.5	4 594	1 631.3
Julio	816	1 287.1	14 750	1 843.8	6 865	2 288.3

1985						
Enero	1 060	1 671.9	17 737	2 217.1	8 123	2 707.7
Julio	1 250	1 971.6	21 911	2 738.9	10 651	3 550.3
1986						
Enero	1 650	2 602.5	36 250	4 531.3	16 477	5 492.3
Mayo	2 065	2 602.5	43 727	5 465.9	20 381	6 793.7
Septiembre	2 480	3 257.1	45 280	5 660.0	24 000	8 000.0

Nota: Se consignaron los meses correspondientes a los aumentos en el salario mínimo. Para 1981, los salarios no variaron, pero los precios de terrenos se consignaron a partir de junio.

FUENTE: Información de precios de terrenos provista por FISOMEX a partir de las ventas efectuadas en dos fraccionamientos.
Salarios: Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

CUADRO 28

LISTADO DE OPERACIONES DEL INSTITUTO AURIS (1981-1987)

<i>Municipios conurbados</i>			<i>Polos de desarrollo</i>		
<i>Localización y nombre</i>	<i>Número de viviendas</i>	<i>Promotor privado</i>	<i>Localización y nombre</i>	<i>Número de viviendas</i>	<i>Promotor privado</i>
•Ecatepec, Valle de Anáhuac	1 300 120 lotes	URBE	•Metepec, Casas GEM	52	Directo
•Ecatepec, Sta. Clara	1 760	Directo	•Metepec, Cuauhtémoc V, VI	1 204	C.I.I.
•Tultitlán, San Pablo II, IIIa y IIIb	1 424	ORVI	•Atlacomulco, Felipe Ureña	230	Directo
•Ecatepec, Izcalli Ecatepec II	378 lotes	Directo	•Metepec, Santa Elena	140	Promotor privado
•Ecatepec, Alborada Ecatepec	856	Toluca Promotora	•Metepec, Las Margaritas	620	C.I.I.
•Atizapán, El Campanario	372	Promotora El Campanario	•Metepec, Las Pilitas	1 164	CALLI promotora
•Nicolás Romero, La Colmena V	650	Promotor privado	•Metepec, San Lucas	240	ORVI
•Ixtapaluca, Ixtapaluca	1 161	CARVI	•Lerma, Manuel Villada	392	CIDECO-ORVI
•Tultitlán, Parque San Pablo	320	Promotor privado	•Stgo. Tia. guis-tenco	530	Promotor privado

•Ecatepec, Los Álamos	300	CARVI		
•Nezahualcóyotl, Rey Neza	500	IDURBAN		
•Atizapán, Hogares de Atizapán	750	PROPULSA		
•Tultitlán, Mariano Escobedo	580	Promotor privado		
•Tlalnepantla, El Olivo II	54	CARVI		
Total de viviendas	10 027		Total de viviendas	4 572
	498 lotes			

FUENTE: Información proporcionada por el Instituto Auris.

CUADRO 29

OPERACIONES HABITACIONALES DEL INFONAVIT EN EL D.F. (1973-1986)

Delegación	Producción de viviendas por periodos						Distribución geográfica de la producción				
	Periodo I (1972-1976)		Periodo II (1977-1982)		Periodo III (1983-1986)		Total de viviendas		Periodo	Periodo	Periodo
	Núm. de viviendas	%	Núm. de viviendas	%	Núm. de viviendas	%			I %	II %	III %
Álvaro Obregón	28	1.9	1 058	72.7	370	25.4	1 456	1.8	0.8	3.3	2.8
Azcapotzalco	13 310	72.2	3 537	19.2	1 580	8.6	18 427	23.6	40.5	11.0	12.0
Benito Juárez	48	67.0	24	33.0	—	—	72	0.1	0.1	0.1	—
Coyoacán	7 891	29.3	18 512	69.0	480	1.7	26 883	34.5	24.0	58.0	3.6
Cuauhtémoc	84	61.8	52	38.2	—	—	136	0.2	0.2	0.1	—
G. A. Madero	1 883	14.6	3 576	27.7	7 438	57.7	12 897	16.5	6.0	11.1	56.4
Iztacalco	5 910	84.3	896	12.8	200	2.9	7 006	9.0	18.0	2.7	1.5
Iztapalapa	1 821	30.4	2 274	38.0	1 891	31.6	5 986	7.7	5.5	7.0	14.3
Miguel Hidalgo	113	34.0	20	6.0	200	60.0	333	0.4	0.3	0.1	1.5
Tláhuac	—	—	—	—	180	100.0	180	0.3	—	—	1.3
Tlalpan	300	10.2	2 050	70.4	564	19.3	2 914	3.8	1.0	6.4	4.3
V. Carranza	35	34.0	68	66.0	—	—	103	0.1	0.1	0.2	—
Xochimilco	1 267	80.8	—	—	300	19.2	1 567	2.0	3.5	—	2.3
Total D. F.	32 690	42.0	32 067	41.0	13 203	17.0	77 960	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Información del INFONAVIT (Listado de frentes).

CUADRO 30
OPERACIONES HABITACIONALES DEL INFONAVIT EN LOS MUNICIPIOS
CONURBADOS DEL EDO. DE MÉXICO (1973-1986)

<i>Municipio</i>	<i>Producción de viviendas por periodos</i>						<i>Distribución geográfica de la producción</i>				
	<i>Periodo I</i>		<i>Periodo II</i>		<i>Periodo III</i>		<i>Total</i>		<i>Periodo</i>	<i>Periodo</i>	<i>Periodo</i>
	<i>(1972-1976)</i>		<i>(1977-1982)</i>		<i>(1983-1986)</i>		<i>de</i>		<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>
	<i>Núm. de</i>	<i>%</i>	<i>Núm. de</i>	<i>%</i>	<i>Núm. de</i>	<i>%</i>	<i>viviendas</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Atizapán Zaragoza	490	36.3	677	50.0	185	13.7	1 352	2.5	4.3	3.1	0.9
Coacalco	645	11.0	1 218	20.8	4 002	68.2	5 865	10.6	5.6	5.6	18.5
Cuaut. R. Rubio	—	—	—	—	1 184	100.0	1 184	2.1	—	—	5.5
Cuaut. Izcalli	3 760	23.3	6 875	43.0	5 417	33.7	16 052	29.1	32.8	31.6	25.1
Ecatepec	4 471	32.0	4 422	30.0	5 640	38.0	14 533	26.4	39.0	20.3	26.1
Naucalpan	93	3.0	556	18.0	2 431	79.0	3 080	5.6	0.8	2.6	11.2
Nicolás Romero	—	—	85	100.0	—	—	85	0.2	—	0.4	—
San Mateo Atenco	—	—	114	100.0	—	—	114	0.2	—	0.5	—
Tecamác	344	8.8	3 538	91.2	—	—	3 882	7.0	3.0	16.3	—
Texcoco	90	41.7	126	58.3	—	—	216	0.4	0.8	0.6	—
Tlalnepantla	1 574	33.0	2 042	42.5	1 190	24.5	4 806	8.7	13.7	9.4	5.5
Tultitlán	—	—	2 078	57.0	1 561	43.0	3 639	6.6	—	9.6	7.2
Total	11 467	20.9	21 731	39.7	21 610	39.4	54 808	99.5	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Información del INFONAVIT (Listado de frentes).

Capítulo VI

ESTRUCTURA URBANA Y PRODUCCIÓN DEL ESPACIO HABITACIONAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. INTRODUCCIÓN

El espacio intraurbano se organiza de manera desigual como consecuencia de la forma que adopta la distribución de las actividades y grupos sociales en el marco de una configuración diferenciada de los elementos del medio construido, que constituyen la base material para su localización en la ciudad. En particular, la distribución de los lugares de residencia produce agrupamientos en función de las características socioeconómicas de los habitantes y da lugar a una estratificación urbana relacionada con una estratificación social.

La organización del espacio urbano no es, entonces, un simple reflejo de la estructura social, sino que ambas se ven mediadas por la producción del marco construido, dentro del cual la renta del suelo tiene un papel destacado como elemento regulador y reproductor de la división social del espacio.

Pero una ciudad no sólo expresa, de cierta manera, la estructura social presente, sino que en cada caso se combinan, en un momento dado, las expresiones de varias estructuras sociales que se han sucedido históricamente (Castells, 1972). Así, el complejo conjunto de determinaciones sociales, el pasado y el presente se conjugan para conformar el espacio urbano. Sin embargo, los estudios más tradicionales que han tratado de descubrir ciertas regularidades o leyes generales en la organización de ese espacio han recurrido a esquemas bastante simplistas para describirlas o, bien, a analogías biológicas para explicar los procesos que

rigen los movimientos y el asentamiento en la ciudad de las personas o grupos que integran la sociedad urbana.

Uno de los intentos más conocidos es el de la ecología clásica de la Escuela de Chicago, que trató de presentar tipos ideales o modelos típicos de ciudades, partiendo de la distribución espacial de grupos sociales, según esquemas elementales de anillos, sectores o núcleos múltiples.¹ Una forma más elaborada de esos estudios se basa en la aplicación de técnicas estadísticas de análisis multivariado con el propósito de identificar agrupamientos de variables según pautas comunes de distribución, delimitando áreas homogéneas a partir de un conglomerado de unidades espaciales de análisis.

Exponentes destacados de este tipo de estudios son los trabajos de ecología factorial de B. Berry (Berry y Rees, 1969), en los que se presenta un modelo ecológico que pretende superar las limitaciones de aquellos definidos de manera más elemental por los ecólogos clásicos.

Sin embargo, este tipo de definición más sistemática no difiere básicamente de la orientación y los objetivos que guiaron la construcción de los modelos clásicos. Se ubica, así, en la perspectiva del evolucionismo ecológico, que se ha centrado en hallar combinaciones de factores para determinar diferentes ecologías urbanas que puedan ubicarse en una escala de desarrollo que incluye desde formas preindustriales hasta formas posindustriales (Berry y Kasarda, 1960).²

Para el caso de México se ha intentado aplicar el famoso modelo de Burgess (que establece círculos concéntricos por estratos de ingreso y tipos de actividades urbanas) a algunas ciudades del país, tratando de acomodar la realidad, a veces de manera bastante forzada, a ese modelo de ciudad preindustrial;

¹ Nos referimos aquí a los conocidos trabajos de Park y a las difundidas propuestas de Burgess, Hoyt y Mackenzie, que desde las primeras décadas de este siglo han tenido una presencia relevante en los estudios urbanos, sobre todo en Estados Unidos. Véase, por ejemplo, Burgess, Ernest, "The Growth of the City: an Introduction to a Research Project", en E. Park, E. Burgess y R. Mackenzie, *The City*, University of Chicago Press, 1925.

² Una sólida y bien sustentada crítica a la Escuela de Chicago y en general a los estudios de corte "ecologista" en la sociología urbana, se encuentra en el libro *La Cuestión Urbana* de Manuel Castells, la cual, en nuestra opinión, sigue siendo válida en la actualidad.

estos trabajos datan en su mayoría de los años treinta y cuarenta y se refieren principalmente a la ciudad de México, Guadalajara y Oaxaca.³

Aunque también han utilizado técnicas estadísticas sofisticadas (como el análisis factorial), las investigaciones que hemos realizado sobre la estructura espacial de la ciudad de México (Rubalcava y Schteingart, 1985 y 1987) no se inscriben en la corriente de estudios evolucionistas que hemos mencionado, ni pretenden llegar a establecer un *modelo de desarrollo urbano típico de una ciudad con un determinado grado de desarrollo industrial*, para luego ubicar el caso analizado en el conjunto de metrópolis latinoamericanas. Éste ha sido, por ejemplo, el objetivo de algunos estudios en los que se intentó aplicar a esta región los esquemas mencionados (Schnore, 1965) y que ya hemos criticado en trabajos anteriores (Schteingart y Torres, 1974).⁴

El ejercicio de análisis que nos proponemos aquí, continuando los estudios anteriores que hemos realizado, tiene objetivos mucho más modestos que los que se planteron los autores norteamericanos mencionados; sólo pretende describir de manera más o menos sistemática los fenómenos de diferenciación socio-espacial y, a partir de ellos, los grandes lineamientos de la estructura espacial de la ciudad de México, producto de complejos procesos sociales, entre los cuales consideraremos algunos que han

³ Algunos de los trabajos más importante han aparecido en las siguientes publicaciones: Hayner, Norman, "Oaxaca: City of Old Mexico", en *Sociology and Social Research*, 29, 1944, y del mismo autor, "Mexico City: Its Growth and Configuration", en *American Journal of Sociology*, 50, 1945; Dotson, Floyd and Lillian, "Ecological trends in the City of Guadalajara, Mexico", en *Social Forces*, 32, 1954, y de los mismos autores "La estructura ecológica de las ciudades mexicanas", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 19, enero-abril, 1957.

⁴ Por ejemplo, en el trabajo citado, referido a "los procesos sociales y la estructuración del espacio en tres metrópolis latinoamericanas", como Buenos Aires, Santiago de Chile y Lima, concluíamos que resulta difícil admitir que existe un modelo típico de ciudad latinoamericana y que más bien habría que hablar de procesos similares de estructuración urbana, que se dan con distinta intensidad y desarrollo temporal en el contexto de procesos específicos que afectan al conjunto de las sociedades. El modelo que propone la sociología norteamericana para las ciudades pre y posindustriales, y que regiría también para el paso de una a otra, resulta de muy dudosa validez, lo cual justamente se demuestra con el análisis comparativo de los tres casos estudiados en nuestro trabajo, donde no se aplica en absoluto la pauta evolutiva propuesta.

sido objeto de nuestras investigaciones en los capítulos anteriores. Consecuentemente, la distancia al centro (aspecto implícito, por ejemplo, en la configuración de los anillos), o la accesibilidad a la red de transporte no constituyen variables clave o únicas para explicar los fenómenos de organización del espacio, sino elementos que deben ser vistos en un marco explicativo mucho más complejo. Estos estudios, tienen el carácter de exploratorios y de ninguna manera se proponen describir un modelo típico de metrópoli en una etapa dada de su desarrollo.

Nuestra investigación sobre la *estructura espacial metropolitana*, como señalamos antes, aparece en algunos trabajos anteriores (Rubalcava y Schteingart, 1985 y 1987); en este capítulo sólo haremos un pequeño resumen de los mismos y propondremos luego una nueva forma de observar la organización espacial a partir de esos estudios, agregando asimismo consideraciones de tipo explicativo mediante la incorporación de algunos aspectos que fueron presentados en los capítulos precedentes y que serán retomados en función de las necesidades del análisis estructural que planteamos.

En los trabajos mencionados analizamos concretamente los grandes lineamientos de la estructura de la zona metropolitana, describiendo sistemáticamente los fenómenos de la diferenciación socioespacial y su evolución entre 1950 y 1980. Para realizar ese estudio, utilizamos información censal, seleccionando las variables fisioespaciales y socioeconómicas que permitieran, a partir de la construcción de un índice que las reflejara (usando el análisis factorial), medir esas diferencias en la zona.

La técnica utilizada permitió que, para 1970 y 1980, las 8 variables introducidas (porcentaje de la población económicamente activa, porcentaje de trabajadores por cuenta propia, porcentaje de población de 12 años y más con educación primaria completa o posprimaria, porcentaje de población con ingreso mayor de 6 salarios mínimos, porcentaje de viviendas propias y con agua entubada dentro de la misma, índice de personas por cuarto y porcentaje de población urbana)⁵ formaran dos factores impor-

⁵ Los primeros cuatro fueron considerados como indicadores sociales y los cuatro restantes como indicadores fisioespaciales, aun cuando sabemos que lo fisioespacial puede ser considerado como indicador de lo social. Sin embargo, esta distinción nos permitió luego interpretar los agrupamientos de variables

tantes que expresaban respectivamente la *consolidación* y la *condición socioeconómica del crecimiento urbano*. Esos dos factores se presentaron sólo para los años 1970 y 1980 porque por falta de cierta información censal,⁶ para 1950 y 1960 apareció únicamente el factor que definimos como expresión de la *consolidación urbana*, fenómeno que implica el mejoramiento de las condiciones socioespaciales de la ciudad a medida que avanza la urbanización en la periferia. Dicho factor indicó que las unidades más antiguas de la Z.M.C.M., que hacía más tiempo se habían urbanizado, alcanzaron mejores niveles de servicio y equipamiento, sobre todo en lo referido a la provisión de agua y escuelas, así como mejores condiciones con relación a la ocupación de la vivienda. Luego, para poder observar con mayor claridad las diferencias intraurbanas, las unidades político-administrativas que se incluyeron en cada corte temporal⁷ fueron agrupadas en un número menor de zonas; con ese fin, se construyeron índices para calificar las unidades de acuerdo con su jerarquía en cada factor e integrar zonas lo más homogéneas posible, lo que condujo a la determinación de 6 zonas para cada uno de los factores. Las zonas nos permitieron mostrar una distribución espacial de los fenómenos estudiados y, al mismo tiempo, obtener una calificación para cada unidad incluida en la zona metropolitana.

En esos trabajos dejamos aclarado que los análisis realizados sólo permitían observar las diferencias que se daban en distintos momentos, pero *no inferir las causas de los cambios observados ni saber qué elementos habían intervenido para que la situación descrita en un corte temporal hubiese variado a la correspondiente a otro corte*.

que resultaron del análisis factorial y apreciar su sentido en la conformación de los factores.

⁶ Por ejemplo, el censo de 1960 no incluía la información relativa a los ingresos y al porcentaje de población con educación primaria y el de 1950 carecía, además de esos mismos datos, del índice de personas por cuarto.

⁷ La definición de zona metropolitana, como ya dijimos al comienzo del libro, implica la suma de una serie de unidades político-administrativas, que irán variando con el tiempo. Por lo tanto, el número de delegaciones del Distrito Federal y el de municipios conurbanos del Estado de México irá creciendo a medida que se expanda la mancha urbana. La determinación de las unidades que han de incluirse dentro de la Z.M.C.M., se tomó de los estudios de Luis Unikel, para 1950 y 1960, y del trabajo de María E. Negrete y Héctor Salazar para 1980.

Con el objeto, justamente, de intentar un comienzo de explicación, trataremos de vincular algunas conclusiones de la mencionada investigación con los avances que hemos realizado en el conocimiento de la producción del marco construido habitacional, particularmente la que se produce en el llamado sector “formal”; éste, como hemos visto, comprende *las promociones de los organismos públicos y de las empresas privadas*, así como las que resultan de la combinación entre las prácticas de ambos. Por supuesto, una parte importante del crecimiento y la expansión urbanos tienen lugar a través de asentamientos irregulares, a los que también nos hemos referido, aun cuando no han constituido el centro de nuestras investigaciones. Por esta razón, la incorporación de la información sobre los asentamientos o la vivienda producidos dentro del marco de la legislación vigente y como consecuencia de programas habitacionales del Estado se hará de manera más sistemática y con mayor información; en cambio, la referida a los asentamientos irregulares será introducida con las limitaciones que surgen de la falta de información oficial (que ya señalamos en el capítulo III) y del reducido número de estudios de caso.

Para poder vincular las descripciones relativas a la expansión y conformación del espacio metropolitano con algunos aspectos de la producción social del mismo, nos pareció indispensable hacer referencia previamente a la dinámica poblacional en las distintas áreas que forman el territorio metropolitano. La información para analizar esa dinámica aparece por unidades político-administrativas (delegaciones y municipios), que nos servirán de base para hacer luego agrupamientos mayores (véanse los cuadros 31 y 32).

En lugar de considerar las zonas que se propusieron en la investigación que acabamos de mencionar (y que también resultan de la adición de las citadas unidades), preferimos tomar en cuenta *contornos o anillos*. Éstos fueron definidos a partir de una serie de variables y del criterio de contigüidad, lo que permitió determinar varios conglomerados cuya distancia al centro es diferente; se obtuvieron así, además del centro, tres anillos. Teniendo en cuenta posibles comparaciones futuras de esta metrópoli con otras, aplicamos el criterio más difundido de anillos, estableciendo una relación entre los mismos y las zonas que acabamos de mencionar (véase el cuadro 33).

Una vez detectadas, tomando en cuenta el crecimiento de la población (cuadro 32), las unidades político-administrativas y los contornos que más han aportado al crecimiento total de la población metropolitana en las décadas que se han sucedido entre 1950 y 1980, trataremos de mostrar cómo se dio dentro de las mismas la producción de los espacios habitacionales, vinculando asimismo esa información con la definición socioespacial que obtuvimos de la investigación anterior sobre la estructura metropolitana, que se aplicaba a cada una de las delegaciones del Distrito Federal y a los municipios conurbados del Estado de México (véanse los mapas 5, 6, 7 y 8).

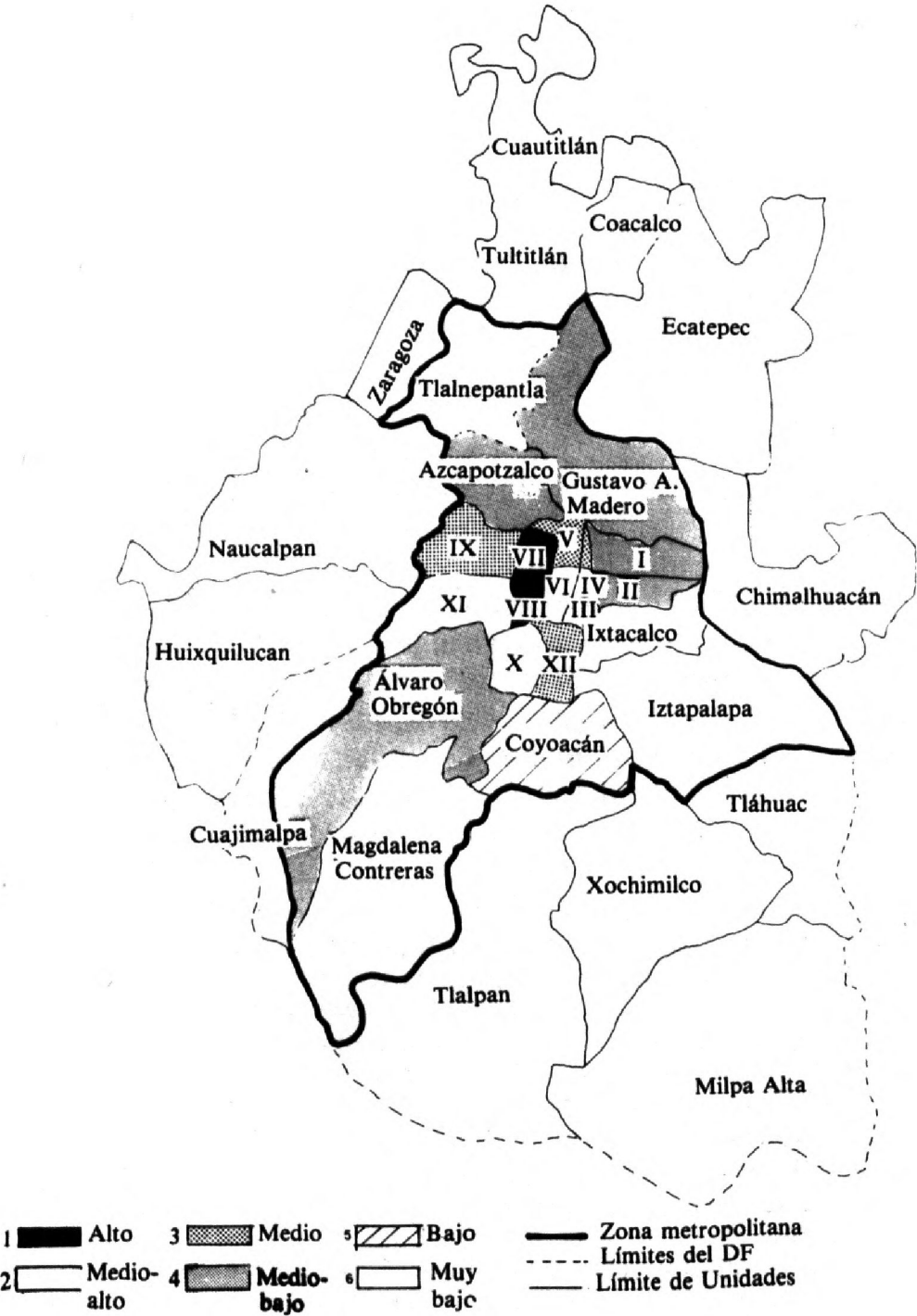
Antes de presentar el análisis de la información utilizada quisiéramos aclarar el sentido de algunos cuadros que se incluyeron como base para este estudio. Como vimos, en el cuadro 33 se relaciona la clasificación por zonas de consolidación⁸ que resulta del estudio anterior con la clasificación de los contornos, lo que permite, al mismo tiempo, caracterizar el *grado de consolidación* de cada unidad político-administrativa comprendida dentro de la Z.M.C.M. Los cuadros 34 a 38 presentan una información complementaria sobre las características físicas y sociales de las unidades incluidas en la zona metropolitana, que nos servirá más adelante para apoyar algunas hipótesis o afirmaciones surgidas del estudio.⁹ En el cuadro 39 se vincula la producción de una parte del espacio habitacional, medida por *las viviendas incluidas en los fraccionamientos aprobados*, con el crecimiento poblacional de los municipios conurbados del Estado de México,¹⁰ con lo cual se puede observar en qué medida han colabo-

⁸Sólo se tuvieron en cuenta las zonas de consolidación provenientes del factor I, y no las derivadas del factor II, porque este último no aparecía para 1950 y 1960 y, por lo tanto, no nos permitía realizar las comparaciones deseadas, sino sólo para la última década considerada (1970-1980).

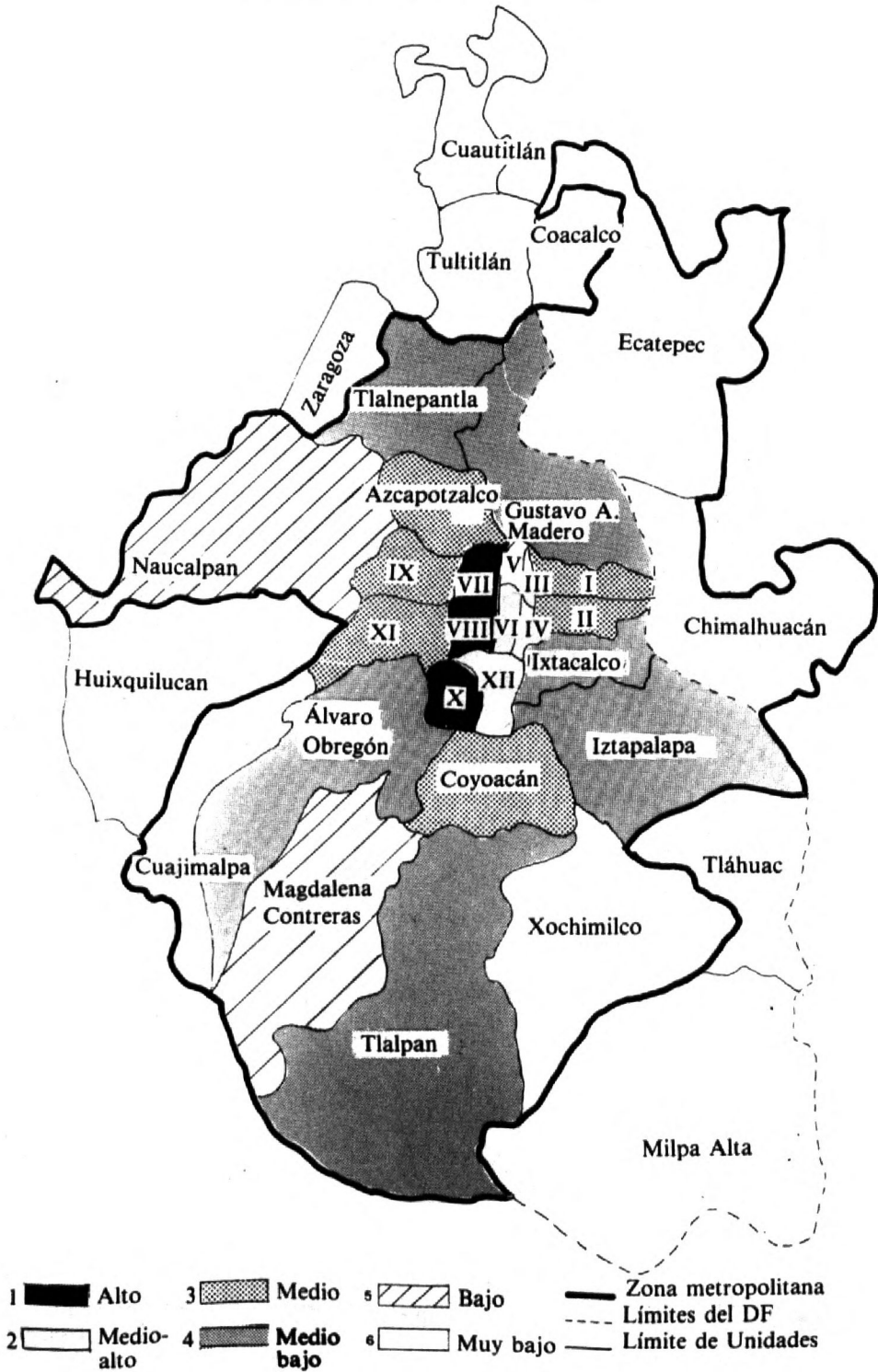
⁹Como habíamos aclarado en trabajos anteriores (Rubalcava y Schteingart, 1985, 1987), la zonificación que utilizamos se construyó con base en un conjunto de indicadores. Sin embargo, nos pareció ilustrativo mostrar los valores de las variables más importantes que afectan a cada unidad, ya que ayudan a explicar los fenómenos observados.

¹⁰El cuadro se refiere sólo a los municipios conurbados porque no se obtuvo una información similar para el Distrito Federal. Además, fue en ellos donde se dio el mayor crecimiento de la población en las últimas décadas y también la mayor expansión de la mancha urbana. Como ya apuntamos en el capítulo III, se calculó que el desarrollo a través de fraccionamientos, entre 1958 y 1981,

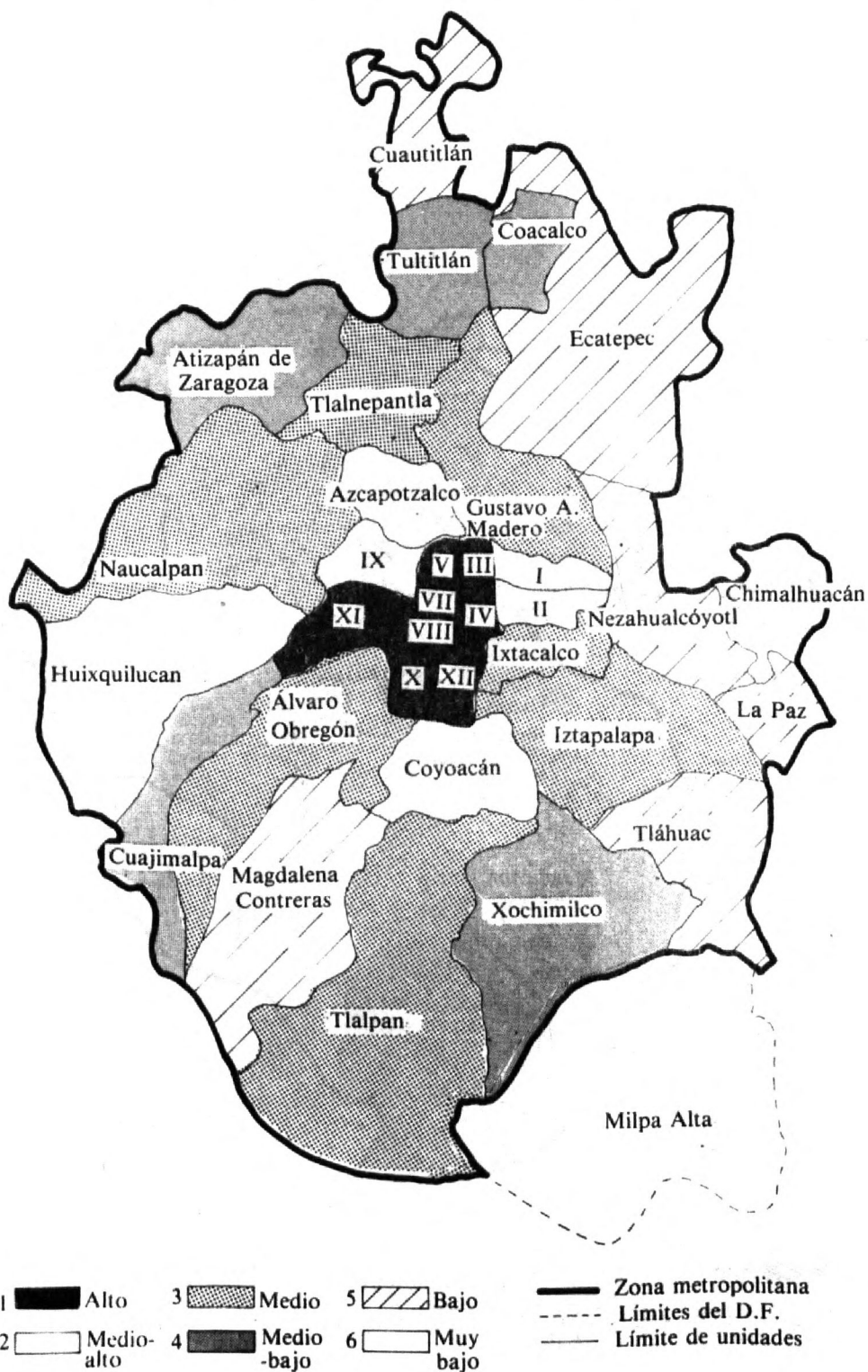
MAPA 5
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
ESTRATOS, 1950 (FACTOR I)



MAPA 6
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
ESTRATOS, 1960 (FACTOR I)



MAPA 7
ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
ESTRATOS, 1970 (FACTOR I)



rado éstos a la satisfacción de la posible demanda habitacional de cada unidad.

2. DINÁMICA POBLACIONAL, PROCESOS SOCIOECONÓMICOS Y AGENTES URBANOS

2.1. Dinámica de la población en la Z.M.C.M.

Entre 1950 y 1980, la Z.M.C.M., ha multiplicado más de 4 veces su población, y ha ido ocupando nuevos espacios, tanto en el Distrito Federal como en el Estado de México. Fuera de las 4 delegaciones centrales (que hasta el censo de 1970 constituían 12 cuarteles), esa zona comprendió 8 unidades en 1950, 14 en 1960, 22 en 1970 y 33 en 1980, de las cuales sólo una pertenecía al Estado de México en la primera fecha, 4 en la segunda, 11 en la tercera y 21 en la última fecha (véanse los mapas 5, 6, 7 y 8, en los que se aprecian los límites de la Z.M.C.M., para 1950, 1960, 1970 y 1980).

La población ha sufrido un fuerte *proceso de suburbanización* que se comprueba claramente a través del análisis de su distribución por contorno. Así, en 1950, el 75.7% de la misma se ubicaba en el centro y el 1.7% en el segundo contorno, mientras que en 1980, sólo el 18.7% se seguía alojando en la delegaciones centrales, el 22.8% en el segundo contorno y el 5.5% en el tercero. Fue a partir de 1970 cuando el primer contorno comenzó a absorber más del 50% de la población total de la zona (véase el cuadro 31). El centro perdió población en la última década considerada (1970-1980), sobre todo por el despoblamiento de las delegaciones Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo; en cambio, Cuauhtémoc había comenzado a perder residentes desde 1950 (véase el cuadro 32).

Las unidades político-administrativas que más aportaron al crecimiento de la metrópoli entre 1950 y 1960 fueron: Gustavo A. Madero, en el primer contorno, que absorbió más del 17%

representó cerca del 40% de la superficie de la mancha urbana dedicada a uso habitacional en esos municipios. Aquí nos interesaba comparar el número de viviendas que se incluirían en los fraccionamientos con el crecimiento poblacional.

del crecimiento total, y en segundo término, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, en el centro. En esa década, todavía el área central colaboraba de manera destacada al crecimiento total de la Z.M.C.M.; en la segunda década (1960-1970), la situación se modificó, bajando violentamente su participación en el crecimiento total. Gustavo A. Madero siguió manteniendo el mismo peso dentro del total y a ella se agregó Nezahualcóyotl, también perteneciente al primer contorno: entre ambas unidades concentraban casi el 35% del crecimiento total. Las unidades que le seguían en importancia, aunque con un nivel mucho menor de participación, eran Naucalpan, Iztacalco e Iztapalapa, en el mismo contorno, y Tlalnepantla en el segundo. Se puede apreciar que en esta década, como ya habíamos anticipado, algunos municipios conurbados se destacaron por su participación en el crecimiento general de la zona. Por último, en la década 1970-1980, dos unidades del primer contorno siguieron concentrando una parte considerable del incremento total: se mantuvo Nezahualcóyotl (aunque con un peso un poco menor) y cambió Gustavo A. Madero que fue reemplazada por Iztapalapa: entre las dos acumularon más del 28% del total. Casi al mismo nivel que las anteriores, se agregó Ecatepec, en el segundo contorno, y con proporciones bastante menores la siguieron Naucalpan y Tlalnepantla.

Lo anterior quiere decir que, con la excepción de Iztapalapa, que está en el Distrito Federal, todas las unidades que más aportaron al crecimiento urbano en esta etapa se encuentran en el Estado de México, lo que aumenta considerablemente el peso del segundo y tercer contornos (véase el cuadro 32). Por su posición destacada en el desarrollo de la zona, sería importante profundizar en el conocimiento de las condiciones socioespaciales de cada una de ellas.

2.2. Crecimiento poblacional y consolidación urbana

Las unidades que más han colaborado al crecimiento de la Z.M.C.M. presentaban niveles más altos de *consolidación* en las dos primeras décadas que en la última (véase el cuadro 33). Así, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero aparecían con niveles altos y medios (2 a 4, según la escala utilizada) en 1950 y 1960; la última unidad, Iztacalco, Iztapalapa y Tlalne-

pantla también aparecían con niveles medios (3 y 4) en 1960 y 1970. Vale la pena destacar el caso de Naucalpan, que ascendió rápidamente en esa década al nivel medio (subió dos niveles en la escala, lo cual resulta bastante excepcional, ya que la mayoría de las unidades ha ascendido un solo nivel por década), en cambio, Nezahualcóyotl se incorporó a un nivel bajo. En 1970-1980, de las tres unidades que concentraban el mayor crecimiento, dos pasaron de nivel bajo a medio-bajo (Nezahualcóyotl y Ecatepec) y la tercera, Iztapalapa, pasó de 3 a 4, bajando de nivel.¹¹

Se podría concluir, entonces, que *las unidades que concentraron el mayor crecimiento poblacional en los últimos años tendieron a presentar niveles menores de consolidación que aquellas que lo concentraron en las décadas anteriores*, e incluso bajaron de nivel, como sucedió con Iztapalapa. Esto se confirma, en cierta medida, si observamos los cuadros 34 y 35, donde se presentan datos sobre provisión de agua entubada dentro de la vivienda y los relativos a las viviendas que carecen completamente de agua entubada.¹² Los cuadros muestran, por ejemplo, que Nezahualcóyotl y Ecatepec (sobre todo Ecatepec, que muestra una alta proporción de viviendas sin agua entubada, cuadro 35) se incorporan con niveles en la provisión de esos servicios muy inferiores a los de Gustavo A. Madero en sus momentos de rápida expansión; además, entre 1970 y 1980, Iztapalapa mejora

¹¹ Los niveles de consolidación utilizados en los citados trabajos anteriores fueron: 1, alto; 2, medio-alto; 3, medio; 4, medio-bajo; 5, bajo, y 6, muy bajo.

¹² Los datos de agua entubada dentro de la vivienda fueron incorporados en la definición de las zonas de consolidación, pero los relativos a las viviendas sin agua entubada fueron agregados para este análisis porque aportan una información complementaria importante con relación a este servicio. Ello se manifiesta, por ejemplo, en el caso de Ecatepec, que tenía en 1970 una cifra similar a la de Nezahualcóyotl en lo que se refiere al primer indicador, pero una cifra mucho más alta para las viviendas sin agua entubada, lo que indica que, mientras que en Nezahualcóyotl existen muchos casos en los que se presenta agua entubada fuera de la vivienda, en Ecatepec la situación es bastante peor por la presencia de muchos casos en los que no existe agua entubada de ningún tipo. También el uso del segundo indicador sirvió para mostrar que en Iztapalapa se había deteriorado fuertemente la situación al aumentar de manera considerable la proporción de viviendas sin agua. Este fenómeno se presenta asimismo en Tlalpan (ambas delegaciones del D. F.), donde se ha producido una expansión importante de los asentamientos irregulares.

su provisión de agua entubada dentro de la vivienda en una proporción menor que las otras unidades del mismo contorno, pero aumenta de manera considerable la proporción de viviendas sin agua, lo cual, evidentemente, está acusando un deterioro importante en un aspecto básico del consumo de las familias urbanas.

¿Por qué aparece ese fenómeno, que indica una degradación de las condiciones en que tiene lugar la expansión metropolitana? Si bien éste sería un tema de investigación, a través de estudios más puntuales de tipo histórico-comparativo, podemos suponer que algunas nuevas zonas que se abren a la urbanización explosiva para sectores pobres de la población, difícilmente son provistas con rapidez de los medios de consumo colectivo indispensables, a pesar de las luchas sociales que han generado y de algunos programas oficiales de regularización y equipamiento de las mismas. En cambio, *a este nivel de análisis*, se muestra que las unidades político-administrativas que anteriormente concentraban parte importante del crecimiento habían comenzado a integrarse a la metrópoli desde mucho tiempo atrás y ya tenían, al incorporarse como parte sustancial de la expansión, un grado de consolidación que difícilmente una unidad nueva pueda adquirir en poco tiempo.

Las otras variables utilizadas en los estudios anteriores (Rubalcava y Schteingart, 1985 y 1987), como el ingreso y el nivel educativo, no resultan indicadores importantes como el agua entubada, para aclarar la situación socioespacial de las unidades que más han influido en el crecimiento metropolitano. Ello se manifiesta en el hecho de que los valores de esas variables para las unidades aludidas no exhiben comportamientos diferentes a los de otras que se encuentran en el mismo contorno.

En cambio, se puede observar una mejoría bastante notable en el acceso de la población a la educación entre 1970 y 1980, sobre todo en las unidades más periféricas, que corresponden a los niveles inferiores de consolidación y en las que aumentó notablemente la proporción de personas con educación primaria completa (véase el cuadro 36). En cuanto a los ingresos de la población, también se observa esa mejoría para el centro y los contornos primero y segundo (donde disminuye la proporción de personas con ingresos bajos y aumenta la de ingresos medios); sin embargo, para el tercer contorno se da un proceso inverso (con un incremento del peso de los que perciben bajos ingresos), de-

MAPA 8 ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ESTRATOS, 1980 (FACTOR I)



- | | | | | | | | | |
|---|--|------------|---|--|------------|---|--|----------|
| 1 | | Alto | 3 | | Medio | 5 | | Bajo |
| 2 | | Medio-alto | 4 | | Medio-bajo | 6 | | Muy bajo |

bido a la incorporación de varias unidades nuevas en las que predomina la población pobre (véase el cuadro 37).

Por último el cuadro 38 resume la evolución de la distribución de la población por contorno, así como la de las condiciones socioespaciales de cada uno, entre 1950 y 1980, y muestra el fuerte descenso del peso de la población del centro y el importante aumento relativo de los habitantes de los tres contornos considerados, en particular del primero y segundo (aunque el primer contorno se estancó durante la década 1970-1980). Las cifras revelan también un gran crecimiento de la proporción de viviendas con agua entubada, así como de la población con educación primaria en el periodo considerado, proporciones que muestran además un deterioro sistemático de los indicadores al avanzar del centro a la periferia. A este nivel agregado de análisis, no se observa una mejoría en lo que se refiere a los ingresos, con excepción del segundo contorno.

Seguramente, como consecuencia de la disminución del salario real de los trabajadores, que ya señalamos anteriormente, del aumento de la desocupación y de la contracción del gasto público, la evolución experimentada por las diferentes unidades de análisis, en cuanto a provisión de agua, educación e ingreso de la población, no ha seguido en los últimos años la misma tendencia observada (sobre todo entre 1970 y 1980). Sólo tenemos algunos indicios del efecto de la crisis en los últimos años sobre el consumo de la población de la Z.M.C.M., a partir de datos parciales. Tendremos que esperar al censo de 1990 para poder hacer comparaciones similares a las que acabamos de presentar y para evaluar, así, qué ocurrió en los años ochenta con el consumo urbano.

2.3. Consolidación urbana y fraccionamientos en los municipios conurbados del Estado de México

Para poder explicar cómo incidió la producción de algunos espacios habitacionales en los procesos de consolidación urbana a los que hicimos referencia, sobre todo en aquellas unidades que han tenido un papel destacado en la expansión de la metrópoli, introduciremos la información relativa a la aprobación de fraccionamientos, que presentamos y analizamos en el capítulo II. Luego agregaremos algunos datos y consideraciones provenientes de

la encuesta realizada a los promotores inmobiliarios, particularmente los que tienen que ver con la localización de las operaciones, datos y consideraciones que cobrarán una nueva dimensión al ser examinados en el marco de un análisis estructural del espacio metropolitano.

De la observación del cuadro 39 podemos deducir que los municipios conurbados del Estado de México que más han influido en el crecimiento de la Z.M.C.M., han tenido una relación dispar con el desarrollo de los fraccionamientos, los cuales indican, como ya dijimos, la presencia de una producción habitacional de tipo "formal".

En términos generales, como ya lo mencionamos, esos fraccionamientos incluyen una infraestructura que cumple con el mínimo aceptable de servicios urbanos, así como viviendas predominantemente para estratos medios de la población producidas con financiamiento de interés social o bien para sectores de más altos ingresos.

Mientras en los años sesenta, el crecimiento de Ecatepec se acompañó de la presencia de numerosos fraccionamientos aprobados que representaban una parte muy grande del total de viviendas incluidas en los mismos (37.5%), Nezahualcóyotl tuvo una presencia mucho menor de viviendas en esas operaciones (14%), a pesar de que en esa década absorbió una proporción mucho mayor que Ecatepec del crecimiento poblacional de los municipios conurbados. En la última década considerada, Nezahualcóyotl sigue presentando una baja proporción de viviendas en fraccionamientos aprobados, muy inferior a la proporción de población que concentra (aunque esta última proporción disminuyó considerablemente con respecto a la década anterior) y en el caso de Ecatepec se nivela la proporción de viviendas (que antes fue mucho mayor) con la población. Es decir, Nezahualcóyotl y Ecatepec, municipios importantes en cuanto al crecimiento metropolitano, siguieron pautas muy diferentes respecto a la aprobación de fraccionamientos, que fue mucho más alta en el segundo caso que en el primero. Sin embargo, ambos municipios exhiben los mismos *niveles de consolidación* (véase el cuadro 33), y Nezahualcóyotl tiene, incluso, menores proporciones de vivienda sin agua (que podrían indicar una coincidencia con un menor desarrollo de asentamientos irregulares).

Entonces, para entender mejor las diferencias entre las dos

unidades político-administrativas, sería necesario considerar más en detalle la historia de su poblamiento, que en el caso de Nezahualcóyotl pasa por un largo periodo de ilegalidad, procesos de regularización, introducción más tardía de servicios, etcétera (lo cual fue explicado en el capítulo II); en Ecatepec, en cambio, la venta de tierras y la urbanización comenzó más tarde, a través de otro tipo de promotores o acaparadores de terrenos, y lo hizo en mayor medida a través de fraccionamientos, que se dieron en un marco de legalidad. Sin embargo, una parte también importante de la urbanización de ese municipio se produjo a través de invasiones y fraccionamientos clandestinos que tuvieron lugar principalmente sobre terrenos comunales y ejidales (Bassols R. 1983).

Esto es, si bien existe una relación entre fraccionamientos aprobados y grado de consolidación de un municipio, tal relación no se da en forma directa (sobre todo en algunos casos) debido a que algunos fraccionamientos surgidos como irregulares, sin servicios, pueden ser regularizados después de un tiempo y alcanzar un grado de consolidación semejante al de los fraccionamientos "regulares".

Otros municipios que ocupan un lugar importante en el crecimiento metropolitano son Naucalpan y Tlalnepantla, a los que en la década de los sesenta les correspondieron proporciones mayores en el crecimiento poblacional que a Ecatepec, pero luego disminuyen su importancia (sobrepasada por la de este último municipio). Ese fenómeno fue acompañado también de un crecimiento importante de los fraccionamientos, sobre todo en el caso de Tlalnepantla (véase el cuadro 39), lo cual se expresa en el hecho de que ambas unidades alcanzaron un *nivel medio de consolidación*, mayor que el de los otros dos municipios.

Aun cuando no se trate de municipios que hayan influido en gran medida en el crecimiento de la zona metropolitana, nos referiremos a los casos de Cuautitlán-Izcalli, Coacalco y Atizapán, que se han incorporado a niveles bastante altos de consolidación (Cuautitlán-Izcalli se incorporó en 1980 con un nivel medio-alto) o los mejoraron mucho en la última década (como Coacalco, que pasó de nivel medio-bajo a medio-alto). De todas maneras, los tres municipios alcanzaron niveles de consolidación más altos que las demás unidades integradas a la Z.M.C.M., en la misma época (véase el cuadro 33). Coacalco, por ejemplo, se desarrolló bá-

sicamente a través de grandes fraccionamientos, lo cual se expresa en un porcentaje muy elevado de viviendas incluidas en las operaciones aprobadas y mucho mayor que el relativo al crecimiento de su población (cuadro 39). En el caso de Cuautitlán-Izcalli, como ya lo vimos en capítulos anteriores, se trata de una urbanización totalmente impulsada por el gobierno del Estado de México, de ahí el gran peso que tienen las viviendas incluidas en los fraccionamientos aprobados, también muchísimo mayor que el de su crecimiento poblacional (alcanza el 22.5% del total y es el mayor registrado en la década 1970-1980). Atizapán, por su parte, muestra también una relación ventajosa a favor de los fraccionamientos, dentro de los cuales se incluye una alta proporción de operaciones de tipo residencial, para sectores de altos ingresos.

El tipo de urbanización indicada para los dos primeros municipios permite explicar los cambios ocurridos en los grandes lineamientos de la estructuración del espacio en la década 1970-1980, los cuales se expresan en el hecho de que "el nivel medio-alto de consolidación que en 1970 colindaba con el núcleo más consolidado se divide en 1980, apareciendo dos de las unidades que lo componen, al norte de la Z.M.C.M., en un área bastante alejada de las anteriores" (Rubalcava y Schteingart, 1987; véase además el mapa 8).

Si consideramos ahora la relación por contorno entre crecimiento poblacional y desarrollo de los fraccionamientos, podemos concluir que, en el primer contorno, el crecimiento poblacional fue mucho mayor que el de los fraccionamientos aprobados, mientras que, en el segundo, la relación fue inversa, con una participación más importante de los fraccionamientos, sobre todo en la primera década, por la presencia de Ecatepec, Tlalnepantla y Coacalco, donde se concentraron esas operaciones. En el tercer contorno también aparece la misma relación en favor de las viviendas incluidas en fraccionamientos; en este caso sobresale la última década por la presencia de Cuautitlán-Izcalli. Esto parece indicar que la aprobación de fraccionamientos se adelantó en cierta medida al crecimiento de la población en los municipios más periféricos —lo cual no ocurrió de la misma manera en periodos anteriores— incidiendo en la generación de altos niveles de consolidación en algunos municipios.

2.4. La producción del espacio habitacional para los estratos medios de la población

La influencia de los fraccionamientos en la expansión de la mancha urbana fue, por lo tanto, decisiva, sobre todo en algunas áreas del espacio metropolitano, y la forma que adoptó tuvo que ver con la lógica de operación de los promotores privados y de su combinación con las instituciones del Estado. En consecuencia, el crecimiento poblacional fue un factor importante en la dinámica de esas *operaciones inmobiliarias*, pero también la forma en que éstas se llevaron a cabo, esto es, a través de la apropiación del suelo y de los mecanismos especulativos utilizados para su valorización, del tipo de crédito con el que se construyeron las viviendas, etcétera, aspectos todos que constituyeron importantes elementos mediadores en el asentamiento de la población en distintas partes de la metrópoli.

Es necesario hacer notar que se dio una gran concentración de fraccionamientos en manos de unas cuantas empresas promotoras, sobre todo cuando comenzó su gran desarrollo en los años sesenta. Como ya señalamos en el capítulo IV, algunos grupos, que no fueron más de ocho, lograron hacerse en esos años de grandes reservas territoriales y obtener cuantiosas ganancias a partir de la especulación con el suelo. Sin embargo, esa situación empezó a cambiar un poco en los setenta, cuando la intervención del Estado se incrementó y se modificó también la lógica de las operaciones. Así, mientras que en la década de los sesenta la mayor parte de los grandes fraccionamientos fue promovida por grupos privados, en los setenta aparecieron como promotores destacados¹³ instituciones públicas como BANOBRAS, INDECO, AURIS, ODEM e INFONAVIT.

¹³Si consideramos los fraccionamientos de 1 000 y más lotes aprobados en los municipios conurbanos en los años sesenta, podemos comprobar que los tres mayores (de más de 10 000 lotes) fueron promovidos por FRISA, el grupo Kanner-Ekstein e INCOBUSA, que analizamos en el capítulo IV. Los 4 fraccionamientos de 4 000 a 10 000 lotes también fueron aprobados en favor de las mismas empresas, y las 16 operaciones de 1 000 a 4 000 lotes correspondieron nuevamente a FRISA e INCOBUSA, a las que se agregaron AUSTROPLAN y el Instituto Nacional de la Vivienda, antecesor de INDECO. Es decir, con excepción de esta última institución del Estado, las demás promociones estuvieron en manos de 3 grupos privados y uno mixto (dependiente de la banca SOMEX, pero

Los grupos promotores privados de los grandes fraccionamientos pertenecían a todas las categorías que definimos en la investigación sobre la promoción, pero se concentraban mayormente en las categorías IV y V, es decir, en aquellas en las que se realizaba sólo la promoción habitacional o el fraccionamiento de terrenos, en las que la ganancia se obtenía a partir de la valorización del suelo y no de las actividades constructivas, las cuales eran secundarias o no existían en lo absoluto. Entre estos promotores se encontraban los grupos con capital extranjero (como PROPULSA, AUSTROPLAN y LOMAS VERDES) que, como señalamos en el capítulo IV, comenzaron sus actividades en los años sesenta con grandes reservas territoriales, ubicadas en algunos municipios en expansión.

Los organismos públicos se fueron multiplicando como propietarios iniciales de importantes fraccionamientos, al mismo tiempo que se diversificó el crédito para la vivienda construida en los mismos. Además, muchos promotores de fraccionamientos privados, en particular de los más grandes, vendieron terrenos urbanizados a entes oficiales (sobre todo a INFONAVIT) que promovieron en ellos viviendas para sus derechohabientes; esta combinación permite a los grupos privados comercializar más rápidamente la tierra y recuperar lo invertido, sobre todo en épocas de retracción del mercado habitacional o del crédito para la vivienda.

Los planos 3 y 4 (presentados en el capítulo IV) nos permiten observar la concentración de operaciones habitacionales en algunos municipios del norte de la Z.M.C.M. (particularmente en Cuautitlán-Izcalli, Coacalco y Ecatepec), así como en ciertas delegaciones del Distrito Federal, como Iztapalapa, Iztacalco, Tlalpan y Coyoacán. La combinación que se da en ellos de las prácticas privadas y públicas adquiere diferentes características. Además de la señalada antes, se da, por ejemplo, el ca-

relacionado con Bustamante, uno de los grandes fraccionadores de los años cincuenta). En los setenta, los 2 fraccionamientos de más de 10 000 lotes, así como los 10 de 4 000 a 10 000, fueron promovidos mitad por empresas privadas (FRISA más INFRAPOSA y ESTRELLA) y mitad por organismos públicos (BANOBRAS, AURIS, ODEM, INDECO e INFONAVIT). De los 42 fraccionamientos de 1 000 a 4 000 lotes, un 30% correspondió a los organismos públicos mencionados y un 40% a las empresas privadas ya mencionadas, a las que se sumaron PROPULSA y LOMAS VERDES.

so de instituciones públicas que abren nuevas zonas periféricas (como Villa Coapa y Valle de Aragón, de BANOBRAS), lo cual es aprovechado por los promotores privados para desarrollar sus propias operaciones, apoyándose en la infraestructura y las mejoras introducidas y siguiendo frecuentemente el mismo patrón de urbanización.

La producción de los espacios habitacionales en el marco de la legalidad vigente será analizada a continuación para algunas unidades que han sido importantes en el desarrollo metropolitano. Ya vimos que tanto Coacalco (en el segundo contorno) como Cuautitlán-Izcalli (en el tercero) alcanzaron en 1980 altos niveles de consolidación (véase el cuadro 33), los más elevados entre los municipios conurbados de la Z.M.C.M.

En el caso de Coacalco, la urbanización comenzó con uno de los mayores fraccionamientos aprobados en los años sesenta, Villa de las Flores, promovido por dos grandes promotores de la época, que se asociaron para efectuar esta operación de más de 10 mil lotes. A este fraccionamiento lo siguieron, a comienzos de los setenta, otros dos, que fueron Parque Residencial Coacalco y Bosques del Valle, de 5 600 y 4 000 lotes, promovidos por otro grupo (también incluido en nuestra encuesta), cuyo propietario había estado vinculado a FRISA, la gran promotora que aparece también en el primer fraccionamiento mencionado. Algunos organismos públicos, como el Instituto Nacional de la Vivienda (antecesor de INDECO) y Auris, también estuvieron presentes en la promoción de fraccionamientos y vivienda en ese municipio, pero en una medida mucho menor. Es decir, la rápida urbanización se inició, fundamentalmente, a través de las acciones de los mayores promotores de la época, vinculados de una u otra manera a FRISA; éstos monopolizaron una gran cantidad de tierra adquirida en los años sesenta, cuando aún la formación de reservas territoriales era una práctica corriente de esos empresarios. El INFONAVIT tuvo una actividad importante en ese municipio ya que desarrolló unas 11 operaciones con cerca de 6 000 viviendas y su producción ha ido en aumento en los últimos años; algunas de esas operaciones se llevaron a cabo en los grandes fraccionamientos mencionados (Villa de las Flores, Parque Residencial Coacalco, Bosques del Valle) a través de las combinaciones que señalamos antes, y sólo fue en los años ochenta cuando aparecieron importantes aprobaciones de frac-

cionamientos a su nombre. El nuevo fraccionamiento privado aprobado en los últimos años no pertenece a ninguno de los grandes grupos de la primera época, sino a un promotor que parece haber comenzado sus negocios en forma más reciente.

En cuanto a Cuautitlán-Izcalli, ya hicimos referencia a ese municipio en el capítulo II por tratarse de un caso especial creado durante la administración de Echeverría con la idea de promover allí una especie de “ciudad satélite” de la metrópoli. Esa circunstancia hizo que, desde el inicio, la participación del Estado en esa urbanización haya sido muy importante por medio de la acción de ODEM. Mientras que los terrenos de Coacalco eran predominantemente de propiedad privada (véanse los cuadros 1 y 2, en el capítulo I), los de Cuautitlán-Izcalli eran de origen ejidal, expropiados por el Estado justamente para realizar el desarrollo de la nueva “ciudad”. Los fraccionamientos de este municipio fueron aprobados en los años setenta (y las aprobaciones continuaron en los ochenta) y, a pesar de la fuerte intervención del Estado, importantes grupos privados (como FRISA y AUSTROPLAN) desarrollaron allí grandes fraccionamientos, sobre todo FRISA, en favor del cual se aprobaron las mayores operaciones (de 12 400 y 6 700 lotes).

Así, la urbanización de Coacalco comenzó en los años sesenta con un marcado predominio de los grandes grupos privados y una destacada participación posterior de organismos oficiales; en cambio, Cuautitlán-Izcalli se inició en los setenta, con una fuerte participación inicial del Estado y una entrada un poco posterior de los grandes promotores privados. Sin embargo, la presencia del INFONAVIT ha sido muy importante, ya que promovió (hasta 1986) unas 18 operaciones con más de 16 000 viviendas, que representan la mayor concentración de la producción de ese organismo en los municipios conurbados (véase el mapa 3).

El hecho de que algunas tierras de origen ejidal expropiadas por el Estado y destinadas a grandes desarrollos habitacionales hayan sido luego vendidas a grupos monopólicos que realizaron, en gran medida, fraccionamientos de tipo especulativo nos hace ver que ese tipo de operaciones significó un fuerte apoyo del Estado a la gran promoción inmobiliaria privada, sobre todo en los años setenta. La oferta de tierra barata por parte de los diferentes organismos habitacionales del Estado seguramente permitió a esos promotores aumentar su ganancia de promoción y

ello incluso fue reconocido por algunos funcionarios entrevistados.¹⁴

Con respecto a los municipios que siguen en grado de consolidación (tanto en el primero como en el segundo contornos) tenemos Naucalpan, Tlalnepantla y Atizapán de Zaragoza, que, como ya dijimos, también acompañaron su crecimiento con una importante promoción de fraccionamientos.¹⁵ En los años sesenta y setenta los grandes fraccionamientos de dieron en mayor medida en Tlalnepantla que en Naucalpan, mientras que Atizapán apareció sólo en los setenta. En esta década, Tlalnepantla destacó por la importante promoción de fraccionamientos por parte de organismos del Estado, como AURIS, INDECO e INFONAVIT; en Atizapán, en cambio, aparecieron FRISA nuevamente, PROPULSA (con Lomas Lindas) y DINE-PROSA (las dos últimas, empresas vinculadas, como ya vimos, al capital extranjero y al gran capital nacional). En Naucalpan también se presentó una gran operación realizada por un grupo que actúa con capital extranjero; nos referimos al caso de LOMAS VERDES, que ya presentamos. Esto quiere decir que, sobre todo en los municipios donde se aprobaron en mayor medida fraccionamientos residenciales o campestres, aparecieron empresas de capital extranjero o gran capital nacional, como FRISA, que en los setenta promovió mucha vivienda de tipo medio o para sectores más pudientes de la sociedad.

Parece ser que, en los últimos años, las autoridades municipales se han negado a que se den nuevas aprobaciones en municipios ya bastante saturados (como Naucalpan, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl) y también en aquellos donde existen reservas territoriales, pero con graves problemas en cuanto a la provisión

¹⁴ Por ejemplo, el Director de ODEM manifestó al ser entrevistado en 1981: "Nosotros sabemos que estamos financiando al capital extranjero (refiriéndose a AUSTROPLAN, que ha operado mucho en Cuautitlán-Izcalli), pero no importa, si con ello se logra que produzcan viviendas de interés social."

¹⁵ En Tlalnepantla se aprobaron entre 1958 y 1981, 57 fraccionamientos con 73 000 viviendas; en Atizapán, 41 con 42 100 viviendas y en Naucalpan, 71 con 39 300 unidades. Es decir, en este último caso los fraccionamientos fueron los más numerosos pero de menor tamaño. En los últimos años, en Tlalnepantla y Atizapán ha habido todavía importantes autorizaciones (que representan entre el 11 y el 12% de las viviendas de todos los fraccionamientos aprobados desde 1958); en Naucalpan, en cambio, no se autorizaron nuevas operaciones. En las nuevas aprobaciones de Tlalnepantla, la presencia del INFONAVIT ha sido muy destacada.

de servicios, sobre todo por la escasez de agua potable (como Coacalco, Cuautitlán-Izcalli, Atizapán y Ecatepec). Sin embargo, salvo el caso de Naucalpan, los fraccionamientos han seguido aprobándose en las citadas unidades.

Los municipios con un grado de consolidación medio-bajo son siete (en el primero y segundo contornos), y nos referiremos principalmente a los más importantes: Nezahualcóyotl y Ecatepec. Ya dijimos que, en Nezahualcóyotl, una parte de los fraccionamientos comenzó a darse en los años cincuenta, antes de la aprobación de la primera ley de fraccionamientos del Estado de México, o bien surgieron en forma ilegal después de la aprobación de la misma. Los que aparecen en la lista de fraccionamientos aprobados (véase el cuadro 10, capítulo II) son mucho menos que los correspondientes a Ecatepec,¹⁶ y entre ellos figuran sólo seis de más de 1 000 lotes, uno de los cuales tenía más de 10 000 lotes y fue promovido por BANOBRAS (Valle de Aragón: véase el mapa 4 ubicado en el capítulo IV).

En Ecatepec, los grandes fraccionamientos aprobados fueron nueve en los sesenta y ocho en los setenta, entre los cuales destacan los de INCOBUSA, AZTECA, AURIS y BANOBRAS, estos dos últimos de los setenta. Los mayores fraccionamientos aprobados (con 17 000 lotes cada uno) correspondieron a las dos primeras empresas mencionadas y comenzaron en los sesenta; INCOBUSA, que desarrolló otros grandes fraccionamientos en ese municipio, y la promotora AZTECA, que estaba integrada por uno de los importantes agentes inmobiliarios de la época y además se asoció con FRISA en otros desarrollos habitacionales. Ya nos referimos en el capítulo IV al tipo de operaciones efectuadas por INCOBUSA (que vendía tierra sin vivienda a precios menores que los de otros fraccionadores) y a las prácticas que se combinaron en un gran fraccionamiento como "Ciudad Azteca".¹⁷ Muchos

¹⁶ El total de fraccionamientos aprobados en Nezahualcóyotl hasta 1981 fue de 15 con 45 000 viviendas previstas, mientras que en Ecatepec llegaron a 50 con 122 800 viviendas. En Ecatepec, asimismo, entre 1982 y 1987 se agregaron fraccionamientos que representaron un 15.6% del total de las viviendas incluidas entre 1958 y 1987; en Nezahualcóyotl, en cambio, los 2 fraccionamientos nuevos aprobados sólo representaron el 6% de ese total.

¹⁷ Algunos estudios han señalado que el enorme fraccionamiento Jardines de Morelos, promovido por INCOBUSA, se desarrolló en terrenos que eran propiedad del Coronel Serrano, vinculado a Miguel Alemán y que además poseía

de esos fraccionamientos se ubicaron en terrenos de muy mala calidad y tuvieron problemas de falta de agua, tolvaneras, etcétera.

Por último, las nueve unidades con niveles de consolidación 5 y 6 (bajo y muy bajo) pertenecen en general al tercer contorno y se incorporaron más recientemente a la zona metropolitana, con excepción de La Paz y Chimalhuacán, que pertenecen al segundo contorno. Estas últimas no son de incorporación reciente, pero siempre mantuvieron niveles muy bajos de consolidación, sobre todo Chimalhuacán (véase el cuadro 33). En general, en esos nueve municipios se han aprobado muy pocos o ningún fraccionamiento y predominan ampliamente los *asentamientos irregulares*. En Atenco, Chiconcuac, Chiautla y Chalco, por ejemplo, no se ha autorizado ningún fraccionamiento y en los demás sólo fueron aprobadas entre una y cuatro operaciones (con unas 2 000 a 3 000 viviendas) hasta 1981.¹⁸ Ningún gran fraccionamiento de más de 1 000 viviendas aparece en estos municipios (con excepción de Ixtapaluca y Nicolás Romero, donde se presentaron algunas grandes operaciones de AURIS, pero sólo después de 1982). Así, podemos observar en estos casos una relación directa entre los bajos niveles de consolidación y la escasez o ausencia de fraccionamientos, lo cual expresa muy claramente que en esos municipios habita una población pobre que sólo tiene acceso a los asentamientos irregulares.

Podemos concluir que, en general, la intervención del Estado en el desarrollo de los espacios habitacionales para los estratos medios de la población ha sido importante, ya que ha inducido la urbanización de algunas zonas o apoyado al capital privado para que éste realice o intensifique sus operaciones habitacionales, tanto a través del manejo de la tierra como del crédito para la construcción de vivienda. Sin embargo, esa intervención no ha significado una planeación racional del espacio metropolitano en beneficio de los estratos más necesitados y desprotegidos de la población sino que ha seguido muchas veces la lógica im-

otras grandes extensiones de tierra en el mismo municipio. Asimismo, parece ser que en ese fraccionamiento hubo una enorme especulación con los lotes, realizada por accionistas, "coyotes" y agentes inmobiliarios de distinto tipo.

¹⁸ En los últimos años, esos 5 municipios continuaron con muy pocas autorizaciones, apenas una o dos, y Chimalhuacán no tuvo ninguna.

puesta por los promotores privados y no ha evitado el encarecimiento del suelo o la exclusión de la mayoría de los habitantes de ese tipo de urbanizaciones.

Si bien hemos llegado a estas conclusiones a partir de análisis referidos a los municipios conurbados, para los cuales pudimos disponer de mayor información, es posible plantear la hipótesis de que en el Distrito Federal se han producido situaciones similares, sobre todo en aquellas áreas de más rápida y reciente expansión. Sería importante realizar estudios en profundidad de algunas delegaciones, sobre todo de Iztapalapa, que absorbe gran parte del crecimiento metropolitano con un deterioro de sus condiciones socioespaciales, y también del caso de Tlalpan, donde hacia 1980 aumentó notablemente la proporción de viviendas sin agua entubada, debido quizá al desarrollo de asentamientos populares, algunos de los cuales fueron estudiados en el capítulo II, cuando nos referimos al caso del Ajusco.

A pesar del notable desarrollo de los fraccionamientos y de la importancia de algunas promociones habitacionales, su efecto en la expansión metropolitana ha sido relativamente limitado. Ese efecto varía según la unidad político-administrativa considerada y resulta poco significativo en aquellas que más han concentrado el crecimiento total de la zona metropolitana. Esto se ve con gran claridad en el caso de Iztapalapa ya que, a pesar de que allí se han concentrado numerosas operaciones habitacionales promovidas o financiadas por el Estado (véase el mapa 3 en el capítulo IV), se comprueba al mismo tiempo la baja relativa de su nivel de consolidación. Lo mismo ha ocurrido en Ecatepec, donde, a pesar de la gran cantidad de fraccionamientos aprobados, los asentamientos irregulares también han tenido una presencia importante (Bassols. R., 1983).

Por otra parte, la población beneficiada con viviendas producidas entre 1963 y 1980 con el apoyo financiero de los organismos más importantes que actúan en la Z.M.C.M. (a través de programas de vivienda terminada) representa aproximadamente el 15.5% del crecimiento de la población de esa zona durante el periodo (véanse los cuadros 32 y 40). Esto confirma las grandes limitaciones de las acciones estatales en materia de vivienda terminada, que ya señalamos en el capítulo III, y permite comprender, en parte, la gran expansión de los asentamientos irregulares, que veremos a continuación.

3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y LA CONFORMACIÓN DEL ESPACIO METROPOLITANO

En el capítulo II mostramos cómo se han formado los asentamientos irregulares a partir de la problemática de la tenencia de la tierra para los sectores sociales que no tienen acceso al mercado capitalista del suelo y vimos que una parte importante de la expansión urbana sobre tierras comunales y ejidales correspondió a ese tipo de asentamientos. Asimismo, en el capítulo III, al referirnos a la producción del marco construido habitacional hicimos alusión a la autoconstrucción como forma predominante de producción de la vivienda para los sectores de bajos ingresos. En éste sólo retomaremos el tema para tratar de ver en qué medida la expansión urbana incluyó ese tipo de asentamientos y dónde se dieron más frecuentemente. Como aún no hemos realizado una investigación particular sobre este punto, nuestra exposición se basará en información secundaria o en otros trabajos realizados.

En la Z.M.C.M., los *fraccionamientos ilegales* en terrenos de origen estatal se ubicaron, principalmente, en la dirección norreste de la misma, sobre las tierras producto de la desecación del lago de Texcoco; el ejemplo más típico es el caso de Nezahualcóyotl, que presentamos anteriormente. En cambio, los fraccionamientos de ese tipo desarrollados en terrenos de las comunidades agrarias se encuentran particularmente en el poniente, norponiente y sur de la zona metropolitana y surgieron mayormente como corolario de arreglos entre colonos, ejidatarios, comuneros y funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria. En repetidas ocasiones, las ventas ilegales y la formación de ese tipo de colonias comenzaron a partir de la creación de una *zona de urbanización ejidal*, lo cual fue descrito para el caso del Ajusco, en el capítulo II. En los últimos años, sobre todo en los ochenta, los asentamientos ilegales más importantes se presentaron en el Valle de Chalco, hacia el oriente de la zona metropolitana, básicamente sobre terrenos ejidales (Castañeda, 1988).

Algunos estudios han mostrado que alrededor del 30% de todos los asentamientos populares de la Z.M.C.M., se desarrollaron sobre ejidos o tierras comunales (Iracheta *et al.*, 1985) y que han tendido a incrementarse, constituyendo, como ya señalamos, la forma más frecuente de asentamiento popular. Esto re-

sulta lógico si recordamos lo expuesto en el primer capítulo, en el sentido de que el crecimiento urbano se daría cada vez más sobre terrenos de las comunidades agrarias, que predominan en las áreas de expansión de la metrópoli.

Desde 1973, los procesos de regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares se intensificaron mediante el fortalecimiento de una estructura jurídico-institucional para apoyarlos. La creación de varios organismos públicos para ese fin y, sobre todo, de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), ha coadyuvado a la consolidación de algunas colonias ya que frecuentemente después de la regularización se introducen los servicios y comienza la construcción de viviendas definitivas, que reemplazan a las autoconstruidas con materiales precarios.¹⁹ Sin embargo, en muchos casos los procesos de regularización se estancan, los conflictos no se resuelven y las colonias siguen siendo ilegales durante muchos años.

Aunque todavía los estudios de caso son bastante escasos como para establecer algunas reglas generales con respecto a esos procesos de regularización (en los que incide una gran variedad de factores económicos, políticos e incluso geográficos), se podría afirmar que se vuelven más difíciles cuando las colonias se ubican en áreas destinadas a los sectores de altos ingresos en la división social del espacio o, bien, cuando existen intereses contrapuestos de diferentes grupos, difícilmente conciliables. En este sentido, las colonias del Ajusco que analizamos (donde además se agregaron aspectos de protección ecológica de la zona) y el caso de San Miguel Teotongo, estudiado por varios investigadores (véase sobre todo Moctezuma y Navarro, 1981), constituyen ejemplos ilustrativos de las dos situaciones mencionadas.

En los asentamientos irregulares también puede existir toda una gama de situaciones diferentes, en lo que se refiere al grado de consolidación, y en muchos casos las diferencias de tipo físico con los fraccionamientos aprobados de tipo más popular pueden no resultar significativas. Por ello pusimos énfasis en los variados procesos y agentes que intervienen en la constitución de ambos tipos de asentamientos. Además, aunque los procesos sociales y los agentes urbanos presentes en cada caso sean dife-

¹⁹ A veces también ha ocurrido que la introducción de los servicios fuese anterior a la regularización.

rentes, existen a menudo descripciones dicotómicas que no responden tampoco a la realidad de los mismos: así, no se puede afirmar que unos hayan tenido lugar con la participación del Estado y otros no, porque también en los asentamientos irregulares ha estado presente muchas veces algún tipo de participación oficial, aun antes del comienzo de los procesos de regularización de la tenencia de la tierra. Por ejemplo, en el manejo de la zona de urbanización ejidal, a partir de la cual se formaron nuevos asentamientos populares; en algunas acciones represivas desarrolladas por diferentes niveles de la administración; en la introducción de servicios y equipamientos o en el apoyo que a veces se ha brindado a los pobladores para su ejecución antes de la regularización, participación oficial a la que de alguna manera hicimos referencia, sobre todo en los primeros capítulos de este libro.

CUADRO 31
DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN POR CONTORNO EN
LA Z.M.C.M.
(1950-1980)

<i>Unidad política</i>	<i>Población</i>							
	<i>1950</i>	<i>%</i>	<i>1960</i>	<i>%</i>	<i>1970</i>	<i>%</i>	<i>1980</i>	<i>%</i>
B. Juárez	354 298		442 374		501 363		544 882	
Cuauhtémoc	1 042 226		980 111		853 550		814 983	
M. Hidalgo	442 736		661 109		656 647		543 062	
V. Carranza	395 535		748 539		891 409		692 896	
Centro	2 234 795	75.7	2 832 133	55.3	2 902 969	32.7	2 595 823	18.7
Azcapotzalco	187 864		370 724		543 315		601 524	
Coyoacán	70 05		169 811		349 823		597 129	
Cuajimalpa			19 199		37 212		91 200	
G. A. Madero	204 833		579 181		1 223 647		1 513 360	
Iztacalco	33 945		198 904		495 847		570 377	
Iztapalapa	76 621		254 355		538 677		1 262 354	
A. Obregón	93 176		220 011		471 442		639 213	
Nezahualcóyotl					651 000		1 341 230	
Naucalpan			85 828		407 825		730 170	
Primer contorno	666 444	22.6	898 012	37.0	718 788	53.1	346 557	53.0
M. Contreras	21 955		40 724		77 478		173 105	
Tláhuac					64 451		146 923	
Tlalpan			61 195		135 105		363 974	
Xochimilco			70 381		119 073		217 481	
Atenco							16 418	
Coacalco					13 197		97 355	
Chimalhuacán			76 740		18 811		61 816	
Ecatepec			40 805		232 686		784 507	
La Paz					34 297		99 436	
Tultitlán					55 161		136 829	
A. Zaragoza					47 729		202 248	
Tlalnepantla	29 005		105 447		387 377		778 173	
Huixquilucan					34 604		78 149	
Segundo contorno	50 960	1.7	395 292	7.7	219 969	13.7	156 412	22.8

CUADRO 31 (*Continuación*)

Unidad política	Población							
	1950	%	1960	%	1970	%	1980	%
Milpa Alta							53 616	
Chalco							78 393	
Chicoloapan							27 354	
Chiconcuac							11 371	
Ixtapaluca							77 862	
N. Romero							112 645	
Tecamac							84 129	
Texcoco							105 851	
Chiautla							10 618	
Cuautit.-Izcalli							173 754	
Cuatitl. R. Rubio					41 156		39 527	
Tercer contorno					41 156	5.5	775 120	
Total Z.M.C.M.	2 952 199	100.0	5 125 437	100.0	8 882 882	100.0	13 873 912	100.0

NOTA: los datos para las delegaciones centrales fueron tomadas de: "Estudio Demográfico". El Colegio de México, CEED, 1975, para 1950.

"Zonas Metropolitanas en México, 1980", Negrete S. Ma. Eugenia y Salazar S. Héctor. Revista *Estudios Demográficos y Urbanos*. EL Colegio de México. Vol. I, núm. 1, para 1960 y 1970.

FUENTE: datos censales.

CUADRO 32

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN POR DÉCADAS EN LA Z.M.C.M. (1950-1980)

<i>Unidad política</i>	<i>1950-1960</i>		<i>1960-1970</i>		<i>1970-1980</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>
B. Juárez	88 076	4.1	58 989	1.6	43 519	0.9
Cuauhtémoc	-62 115	-2.9	-126 561	-3.4	-38 567	-0.8
M. Hidalgo	218 373	10.0	-4 462	-0.1	-113 585	-2.3
V. Carranza	353 004	16.2	141 870	3.8	-198 513	-4.0
Centro	597 338	27.5	69 836	1.9	-307 146	-6.2
Azcapotzalco	182 860	8.4	172 591	4.6	58 209	1.2
Coyoacán	99 806	4.6	180 012	4.8	247 306	5.0
Cuajimalpa	19 199*	0.9	18 012	0.5	53 988	1.1
G. A. Madero	374 347	17.2	644 467	17.2	289 713	5.8
Iztacalco	164 959	7.6	296 943	7.9	74 530	1.5
Iztapalapa	177 734	8.2	284 322	7.6	723 677	14.5
A. Obregón	126 835	5.8	251 431	6.7	167 771	3.4
Nezahualcóyotl			651 000*	17.3	690 230	13.8
Naucalpan	85 828*	3.9	321 997	8.6	322 345	6.5
Primer contorno	1 231 568	56.7	2 820 776	75.1	2 627 769	52.6
M. Contreras	18 769	0.9	36 754	1.0	95 627	1.9
Tláhuac			64 451*	1.7	82 472	1.7
Tlalpan	61 195*	2.8	73 910	2.0	228 869	4.6
Xochimilco	70 381*	3.2	48 692	1.3	98 408	2.0
Atenco					16 418*	0.3
Coacalco			13 197	0.4	84 156	1.7
Chimalhuacán	76 740*	3.5	-57 929**	-1.5	43 005	0.9
Ecatepec	40 805	1.9	191 811	5.1	551 821	11.1
La Paz			34 297*	0.9	65 139	1.3
Tultitlán			55 161*	1.5	81 668	1.6
A. Zaragoza			47 729*	1.3	154 519	3.1
Tlalnepantla	76 442	3.5	281 930	7.5	390 796	7.8
Huixquilucan			34 604z*	0.9	43 545	0.9
Segundo contorno	344 332	15.8	824 607	22.0	1 936 443	38.8
Milpa Alta					53 616*	1.1
Chalco					78 393*	1.6
Chicoloapan					27 354	0.5
Chiconcuac					11 371*	0.2
Ixtapaluca					77 862*	1.6

CUADRO 32 (Continuación)

Unidad política	1950-1960		1960-1970		1970-1980	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
N. Romero					112 645*	2.3
Tecamac					84 129*	1.7
Texcoco					105 851*	2.1
Chiautla					10 618*	0.2
Cuautit.-Izcalli					173 754*	3.5
Cuatitl. R. Rubio			41 156*	1.1	-1 629**	0.0
Tercer contorno			41 156	1.1	0	14.7
Total	2 173 238	100.0	3 756 375	100.0	4 991 000	100.0

NOTA: *los números que llevan asterisco corresponden a unidades incorporadas a la Z.M.C.M., en esa década. En estos casos, las cifras consignadas no se refieren al crecimiento de la población de la unidad, sino a su población total en el año de su incorporación a la Z.M.C.M.

** Chimalhuacán y Cuautitlán de R. Rubio, pierden población por modificaciones en la división político-administrativa.

FUENTE: datos censales.

CUADRO 33

RELACIÓN ANÁLISIS CENTRO-PERIFERIA CON ANÁLISIS POR ZONAS DE CONSOLIDACIÓN* (Z.M.C.M.)
(1950-1980)

Variable Contornos unidades	Zonas											
	1950			1960			1970			1980		
	Unidades			Unidades			Unidades			Unidades		
	Zona*	Número**	%	Zona*	Número**	%	Zona*	Número**	%	Zona*	Número**	%
B. Juárez	2,3			1,2			1			1	3/4	75.0
M. Hidalgo	1,2,3			1,2			1			1		
Cuauhtémoc	2,3			3			1			1		
V. Carranza	4			3			2		25.0	2	4/4	25.0
Centro								4	100.0		4/4 4/4	100.0
Azcapotzalco	4	3/6	50.0	3	2/8	25.0	2	2/9	22.0	3	5/9	55.0
Coyoacán	5	1/6	16.7	3			2			2	1/9	11.5
Cuajimalpa				6	1/8	12.5	4	1/9	11.5	4	3/9	33.5
G. A. Madero	4			4	4/8	50.0	3	5/9	55.0	3		
Iztacalco	6	2/6	33.3	4			3			3		
Iztapalapa	6			4			3			4		
A. Obregón	4			4			3			3		
Nezahualcóyotl							5	1/9	11.5	4		
Naucalpan				5	1/8	12.5	3			3		
Primer contorno			100.0		8/8	100.0		9/9	100.0		9/9	100.0
Magdalena Contreras	6	2/2	100.0	5	1/6	17.0	5	4/12	33.3	3	5/13	38.4
Tláhuac							5			5	3/13	32.1
Tlalpan				4	2/6	33.0	3	2/12	16.7	3		
Xochimilco				6	3/6	50.0	4	4/12	33.3	3		

Atenco								5		
Coacalco					6			2	1/13	7.7
Chimalhuacán	6				6	2/12	16.7	6	1/13	7.7
Ecatepec	6				5			4	3/13	32.1
La Paz					5			5		
Tultitlán					4			4		
A. Zaragoza					4			3		
Tlalnepantla	6		4		3			3		
Huixquilucan					3			4		
Segundo contorno	6	4/4	100.0		6/6	100.0		12/12	100.0	13/13 100.0
Milpa Alta								5	4/11	36.5
Chalco								6	3/11	27.2
Chicoloapan								6		
Chiconcuac								5		
Ixtapaluca								5		
N. Romero								6		
Tecamac								4	3/11	27.2
Texcoco								4		
Chiautla								5		
Cuautit.-Izc.								2	1/11	9.1
Cuautit. R. Rubio					3	1/1	100.0	4		
Tercer contorno						1/1	100.0		11/11	100.0

* Las zonas de consolidación fueron tomadas de Rubalcava R.M. y Schteingart M. "Estructura urbana y diferenciación socio-espacial en la Z.M.C.M. (1970-1980), *Atlas de la Ciudad de México*; y de las mismas autoras: "Diferenciación socio-espacial intraurbana en la Z.M.C.M. (1950-1970) en Revista *Estudios Sociológicos* núm. 9, 1985, El Colegio de México. 1. Nivel alto; 2. Medio Alto; 3. Medio; 4. Medio-bajo; 5. Bajo; 6. Muy bajo.

** Esta columna está expresando el número de unidades correspondientes a un determinado nivel de consolidación (presentado en la columna anterior) en relación al total de unidades incluidas en cada año, en cada uno de los contornos.

FUENTE: Trabajos citados.

CUADRO 34

PORCENTAJE DE VIVIENDAS CON AGUA ENTUBADA DENTRO DE LA VIVIENDA POR CONTORNO EN LA Z.M.C.M. (1950-1980)

<i>Unidad política</i>	% 1950	% 1960	% 1970	% 1980
Benito Juárez			86.8	91.7
Cuauhtémoc			82.5	84.8
M. Hidalgo			72.2	79.0
V. Carranza			66.9	72.5
Centro	58.9	63.2	77.1	82.0
Azcapotzalco	43.1	52.3	58.3	69.7
Coyoacán	37.5	55.2	58.3	70.4
Cuajimalpa		17.8	33.2	48.2
G. A. Madero	40.6	50.5	59.5	68.9
Iztacalco	16.2	21.4	47.8	67.6
Iztapalapa	16.8	28.4	47.8	56.5
A. Obregón	34.1	34.7	53.4	61.6
Nezahualcóyotl			32.3	58.8
Naucalpan		16.1	52.7	63.3
Primer Contorno	31.4	34.5	49.2	62.8
M. Contreras	8.5	9.1	29.1	52.2
Tláhuac			34.7	48.4
Tlalpan		24.3	54.1	53.6
Xochimilco		17.5	30.8	59.3
Atenco				66.4
Coacalco			58.9	88.0
Chimalhuacán		14.3	21.4	40.4
Ecatepec		6.3	38.9	63.7
La Paz			24.7	50.6
Tultitlán			53.4	68.4
A. Zaragoza			52.4	65.4
Tlalnepantla	20.6	32.2	51.4	67.4
Huixquilucan			22.6	50.9
Segundo contorno	14.5	17.3	39.4	59.6

CUADRO 34 (Continuación)

<i>Unidad política</i>	% 1950	% 1960	% 1970	% 1980
Milpa Alta				47.1
Chalco				57.2
Chicoloapan				24.9
Chiconcuac				79.4
Ixtapaluca				53.5
Nicolás Romero				34.8
Tecamac				50.4
Texcoco				64.1
Chiautla				71.5
Cuautit.-Izcalli				73.1
Cuautit. R. Rubio			44.0	60.5
Tercer Contorno			44.0	56.0

FUENTE: Censos de Población y Vivienda (1950, 1960, 1970, 1980).

CUADRO 35

PORCENTAJE DE VIVIENDAS SIN AGUA ENTUBADA POR
CONTENIDO EN LA Z.M.C.M.
(1960-1980)

<i>Unidad política</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
Benito Juárez			1.0
Cuauhtémoc			1.6
M. Hidalgo			1.8
V. Carranza			1.9
Centro	6.9	2.5	1.6
Azcapotzalco	36.1	4.0	2.1
Coyoacán	7.2	5.1	4.7
Cuajimalpa	45.6	12.2	8.6
G. A. Madero	6.8	4.9	5.5
Iztacalco	7.8	4.9	2.8
Iztapalapa	12.6	9.0	17.6
A. Obregón	9.6	5.9	5.7
Nezahualcóyotl		18.1	4.5
Naucalpan	61.8	17.7	5.4
Primer contorno	15.6	8.0	6.7
M. Contreras	21.3	14.0	11.2
Tláhuac	40.6	8.1	10.5
Tlalpan	27.1	7.8	25.4
Xochimilco	50.8	8.7	6.7
Atenco			8.4
Coacalco		11.8	4.2
Chimalhuacán	88.1	50.7	30.1
Ecatepec	91.0	37.8	7.6
La Paz		23.4	14.4
Tultitlán		26.7	7.1
A. Zaragoza		24.3	12.6
Tlalnepantla	43.9	22.0	4.2
Huixquilucan		54.9	12.7
Segundo contorno	52.7	22.2	10.2

CUADRO 35 (*Continuación*)

<i>Unidad política</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
Milpa Alta			17.7
Chalco			22.5
Chicoloapan			49.5
Chiconcuac			6.2
Ixtapaluca			17.4
Nicolás Romero			34.9
Tecamac			26.3
Texcoco			15.8
Chiautla			8.6
Cuautit.-Izcalli			12.0
Cuautit. R. Rubio		31.2	15.1
Tercer contorno		31.2	20.7

FUENTE: Censos de población y vivienda (1960, 1970 y 1980).

CUADRO 36

PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON INSTRUCCIÓN PRIMARIA
POR CONTORNO EN LA Z.M.C.M. (1950-1980)

<i>Unidad política</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
B. Juárez	71.5	83.6
Cuahutémoc	69.3	78.1
M. Hidalgo	60.7	74.1
V. Carranza	59.8	72.1
Centro	65.3	76.9
Azcapotzalco	54.0	70.9
Coyoacán	52.1	73.1
Cuajimalpa	39.5	55.9
G. A. Madero	48.7	69.5
Iztacalco	46.6	68.7
Iztapalapa	47.4	63.1
A. Obregón	50.1	65.8
Nezahualcóyotl	29.9	54.8
Naucalpan	43.8	62.4
Primer Contorno	45.8	64.9
M. Contreras	36.9	64.1
Tláhuac	38.1	60.0
Tlalpan	55.0	68.1
Xochimilco	47.8	66.4
Atenco		51.9
Coacalco	47.0	76.9
Chimalhuacán	26.8	41.8
Ecatepec	34.3	58.6
La Paz	28.7	48.1
Tultitlán	40.8	59.0
A. Zaragoza	43.7	63.7
Tlalnepantla	42.7	63.8
Huixquilucan	3.5	57.0
Segundo Contorno	38.6	59.9

CUADRO 36 (*Continuación*)

<i>Unidad política</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>
Milpa Alta		57.3
Chalco		43.0
Chicoloapan		39.5
Chiconcuac		44.7
Ixtapaluca		48.7
Nicolás Romero		46.6
Tecamac		50.1
Texcoco		55.4
Chiautla		50.2
Cuautit. Izc.		64.8
Cuautit. R. Rubio	33.3	60.6
Tercer Contorno	33.3	60.6

Nota: No existe información para años anteriores.
FUENTE: Censos de Población y Vivienda (1970, 1980).

CUADRO 37

INGRESO DE LA POBLACIÓN EN LA Z.M.C.M. (1970-1980)

<i>Unidades políticas</i>	<i>1970</i>			<i>1980</i>			<i>Tendencia 1970-1980</i>
	<i>Bajos</i>	<i>Medios</i>	<i>Altos</i>	<i>Bajos</i>	<i>Medios</i>	<i>Altos</i>	
B. Juárez	39.7	48.4	11.9	29.9	64.0	6.0	Medio a medio
Cuauhtémoc	40.5	53.9	5.6	35.2	62.6	2.1	
M. Hidalgo	46.2	45.3	8.6	41.0	53.1	5.0	
V. Carranza	45.8	51.3	2.9	41.3	57.8	0.7	
Centro	43.0	49.7	7.2	36.8	59.4	3.6	Bajo a medio
Azcapotzalco	45.5	00.0	3.2	37.6	60.9	1.4	
Coyoacán	48.0	42.1	9.9	38.5	56.6	4.9	
Cuajimalpa	62.9	35.7	1.4	56.9	40.7	1.8	
G. A. Madero	48.1	48.8	3.1	42.0	56.9	1.0	
Iztacalco	53.4	44.1	2.8	45.2	53.7	1.6	
Iztapalapa	54.0	43.4	2.6	50.2	48.9	0.8	
A. Obregón	52.7	40.3	7.0	45.3	50.2	4.5	
Nezahualcóyotl	62.1	36.8	1.1	56.2	43.3	0.7	
Naucalpan	50.5	37.4	12.1	45.0	48.5	6.5	Bajo a equilibrio
Primer Contorno	53.0	42.2	4.8	46.3	51.1	23.2	
M. Contreras	60.6	39.7	0.3	48.4	47.6	4.1	
Tláhuac	66.1	32.9	1.0	57.8	41.9	0.2	
Tlalpan	46.7	47.8	5.5	44.1	51.4	4.4	
Xochimilco	63.1	35.6	1.3	49.5	48.7	1.7	
Atenco				66.6	33.1	0.1	
Coacalco	48.7	48.9	2.5	27.7	70.7	1.5	
Chimalhuacán	73.5	25.7	0.7	70.3	29.4	0.3	
Ecatepec	54.3	44.3	1.4	46.8	52.7	0.6	
La Paz	66.8	32.4	0.8	63.7	36.0	0.2	
Tultitlán	44.6	53.3	2.1	42.8	56.5	0.6	
A. Zaragoza	50.3	40.5	9.2	39.8	52.9	7.2	
Tlalnepantla	47.3	47.7	5.0	41.5	56.0	2.4	
Huixquilucan	74.9	22.7	2.4	58.2	36.4	5.4	
Segundo Contorno	58.1	39.3	2.7	50.5	47.2	2.2	

CUADRO 37 (Continuación)

Unidades políticas	1970			1980			Tendencia 1970-1980
	Bajos	Medios	Altos	Bajos	Medios	Altos	
Milpa Alta				69.6	30.2	0.1	
Chalco				75.7	23.9	0.3	
Chicoloapan				71.0	28.7	0.2	
Chiconcuac				76.1	23.5	0.4	
Ixtapaluca				66.2	33.4	0.3	Bajo
N. Romero	58.1	41.5	0.4	47.1	33.7	0.3	a
Tecamac	52.2	46.4	1.4	44.7	39.7	1.2	bajo
Texcoco				60.3	38.6	1.1	acentuado
Chiautla				74.4	25.2	0.2	
Cuautit.-Izcalli				33.4	64.7	1.7	
Cuautit. R. Rubio	56.8	41.2	2.0	48.1	51.1	1.7	
Tercer Contorno	55.7	43.0	1.2	60.6	35.7	0.7	

NOTA: No existe información para años anteriores a 1970. Salario bajo: hasta 1 salario mínimo, media entre 1 y 6 salarios mínimos; alto: + de 6 salarios mínimos, se considera acentuado cuando el % de un nivel de ingresos (bajos, medios o altos) supera el 60%. Cuando las proporciones de ingresos medios y bajos difieren en menos de 5% se considera en equilibrio.

FUENTE: Censos de Población y Vivienda (1970-1980).

CUADRO 38

SÍNTESIS POR CONTORNO: POBLACIÓN, AGUA, EDUCACIÓN E INGRESO (1950-1980)

<i>Viable</i> <i>Contorno</i>	% distribución espacial de la población total				% de viviendas con agua entubada				% población con inst. primaria		Tendencias del ingreso*	
	1950	1960	1970	1980	1950	1960	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Centro	75.7	55.3	32.8	18.7	58.9	63.2	77.1	82.0	65.3	76.9	Medio	Medio
Primer contorno	22.6	37.0	53.0	53.0	31.4	34.5	49.2	62.8	45.8	64.9	Bajo	Medio
Segundo contorno	1.7	7.7	13.7	22.8	14.5	17.3	39.4	59.7	38.6	59.9	Bajo	Equilibrio
Tercer contorno	0	0	0.5	5.5	0	0	44.0	56.0	33.3	51.0	Bajo	Bajo acentuado
Total	100.0	100.0	100.0	100.0								

NOTA: Se considera acentuado cuando el porcentaje de ingreso es mayor del 60%. Se considera equilibrio cuando la diferencia de ingreso bajo y medio no es mayor al 5 por ciento.

FUENTES: Censos de Población y Vivienda; y Rubalcava R. M. y Schteingart M, "Estructura urbana y diferenciación socio-especial en la Z.M.C.M. (1970-1980)" en *Altas de la ciudad de México* (coord. por G. Garza).

CUADRO 39

CRECIMIENTO POBLACIONAL DE MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y SU RELACION CON LAS VIVIENDAS PREVISTAS EN FRACCIONAMIENTOS APROBADOS (1960-1980)

<i>Municipio</i>	<i>1960-1970</i>					<i>1970-1980</i>				
	<i>Número de viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Tipo** fracc.</i>	<i>Crecimiento poblacional*</i>	<i>% Respecto al total</i>	<i>Número de viviendas</i>	<i>%</i>	<i>Tipo** fracc.</i>	<i>Crecimiento poblacional*</i>	<i>% Respecto al total</i>
Nezahualcóyotl	25 419	14.2	Pop.	651 000	38.7	18 984	8.3	Pop.	690 230	24.6
Naucalpan	15 902	8.9	Res. pop.	321 997	19.2	20 220	8.9	Res. pop.	322 345	11.5
Primer contorno	41 321	23.1		972 997	57.9	39 204	17.2		1 012 575	36.0
Coacalco	15 794	8.8	Pop.	13 197	0.8	9 046	4.0	Pop.	84 156	3.0
Chimalhuacán	857	0.5	Pop.	-57 929	-3.4	0	0.0		43 005	1.5
Ecatepec	67 143	37.5	Pop.	191 811	11.4	42 274	18.6	Pop.	551 821	19.6
La Paz	1 834	1.0	Pop.	34 297	2.0	0	0.0		65 139	2.9
Tultitlán	8 719	4.9	Res. pop.	55 161	3.3	11 177	4.9	Pop.	81 668	2.9
A. Zaragoza	5 652	3.2	Res. pop.	47 729	2.8	24 044	10.6	Res. pop.	154 5194	5.5
Tlalnepantla	20 526	11.5	Res. pop.	281 930	16.8	43 073	18.9	Res. pop.	390 796	13.9
Huixquilucan	1 627	0.9	Res. camp.	34 604	2.1	3 886	1.7	Res. pop.	43 545	1.6
Segundo contorno	22 152	68.3		600 800	35.7	133 500	58.6		50.4	

CUADRO 39 (Continuación)

Municipio	1960-1970					1970-1980				
	Número de viviendas	%	Tipo** fracc.	Crecimiento poblacional*	% Respecto al total	Número de viviendas	%	Tipo** fracc.	Crecimiento poblacional*	% Respecto al total
Ixtapaluca	0	0.0		16 250	1.0	2 176	1.0	R. camp.	41 140	1.5
Nicolás Romero	2 149	1.2	Pop.	17 887	1.1		0.0		65 141	2.3
Tecamac	7 070	4.0	Res. camp.	8 911	0.5		0.0		63 247	2.3
Cuautit. Rubio	558	0.3	Pop.	41 156	2.4	1 444	0.6	Pop.	-1 629	-0.1
Cuautit.-Izcalli	2 806	1.6	Pop.	0	0.0	51 200	22.5	Pop. res.	173 754	6.2
Texcoco	2 779	1.6	Pop. camp.	23 103	1.4	206	0.1	Pop.	40 223	1.4
Tercer contorno	15 362	8.6		107 307	6.4	55 026	24.2		381 876	13.6
Total	178 835	100.0		1 681 104	100.0	2 277 730	100.0		2 809 100	100.0

* Basado en el cuadro 32. Se rehicieron los porcentajes tomando como población total sólo la suma correspondiente a los municipios conurbados.

** Los fraccionamientos pueden ser de tipo Popular, Residencial y Residencial Campestre.

NOTA: Solamente se incluyeron aquellos municipios donde aparecían fraccionamientos aprobados.

FUENTE: Relación de Fraccionamientos autorizados por el Gobierno del Estado de México (Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas; Dpto. de Control y Supervisión de Fraccionamientos).

CUADRO 40

VIVIENDAS PRODUCIDAS POR LOS PRINCIPALES ORGANISMOS PÚBLICOS EN LA Z.M.C.M.

	1963-1980	1963-1970	1971-1976	1977-1980
BANOPSA	37 880	23 483	13 603	—
FOVI	69 392	33 953	28 793	6 646
DDF/DGHP	52 461	13 000	39 461	—
INV/INDECO	24 745	3 996	20 749	—
ISSSTE/FOVISSSTE	36 768	17 790	8 212	10 766
INFONAVIT	51 338	—	22 932	28 406
Total	272 187	92 619	133 750	45 818
Promedio Anual	15 122	11 577	22 292	11 455

FUENTES: hasta 1976, *La Acción Habitacional del Estado de México*, G. Garza y M. Schteingart. De 1976 a 1980, datos de cada organismo.

Capítulo VII

HACIA UNA VISIÓN INTEGRADA DE LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO

Realizaremos a continuación una recapitulación de algunos de los aspectos más importantes que desarrollamos en los capítulos anteriores, relacionando las conclusiones que fueron surgiendo en cada uno de ellos, con el objeto de ofrecer un panorama más integrado de la producción del espacio habitacional en la ciudad de México. Señalaremos, asimismo, los problemas y limitaciones que encontramos a lo largo de la investigación, para indicar luego los temas y alternativas metodológicas que podrían sugerirse para futuros estudios.

1. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

En los *dos primeros capítulos del libro* nos referimos al tema del suelo urbano debido a que éste constituye un elemento indispensable para la producción de la vivienda; comenzamos por la transformación de los terrenos de las comunidades agrarias en usos urbanos porque, en el caso de México, las ciudades crecen ocupando principalmente ese tipo de terrenos, para cuya transformación se aplican procedimientos diferentes a los que rigen el traspaso de terrenos de propiedad privada. Puesto que una parte mayoritaria de la vivienda se produce en áreas periféricas de la zona metropolitana sobre terrenos que se transforman de usos rurales en urbanos, esta temática resulta fundamental para el análisis del proceso de producción habitacional. Las conclusiones más significativas del primer capítulo se refieren a la importancia que han tenido y siguen teniendo los ejidos y los terrenos comunales en la expansión urbana; se hizo mención también a los terrenos

de origen estatal que han servido para el asentamiento de los sectores populares en la zona del Vaso de Texcoco, al noreste de la Z.M.C.M.

Otro aspecto importante tiene que ver, entonces, con la *transformación de esos terrenos en usos urbanos*, lo cual reviste particular interés porque la legislación agraria prevé que los terrenos de las comunidades agrarias sólo pueden urbanizarse a través de la *expropiación*, y para fines de utilidad pública que no incluirían, según nuestra interpretación, los usos privados que han tendido más que nada a la búsqueda de la ganancia, o al asentamiento de los estratos pudientes de la sociedad. Por esa razón, y debido también a las enormes dificultades de la mayoría de la población para acceder a un lote de terreno para asentarse en la ciudad, otorgamos una especial importancia a este aspecto. Una conclusión que surge de estos análisis es que, en el Distrito Federal, entre el 30% y el 40% de los terrenos de las comunidades agrarias fue ocupado por usos que no corresponden al sentido de “utilidad pública”, según nuestra interpretación de la ley; esa proporción asciende hasta el 58% en los municipios del Estado de México. Además, al considerar los *mecanismos* utilizados, aparece claramente que hasta 1971 la permuta fue responsable de una parte importante de esa transformación; más tarde, no obstante, las expropiaciones en favor de algunos organismos de vivienda, fueron las que facilitaron el traspaso de esos terrenos a los promotores y a los sectores medio-altos de la sociedad. Además de los mecanismos ilegales de acceso al suelo, aplicados principalmente por grandes empresas que tuvieron hasta cierto momento un dominio del mercado, sobre todo en el Estado de México, el traspaso a usos habitacionales que no eran de interés social, se produjo entonces en los últimos años por medio de las expropiaciones, que se aplicaron a un 42% de la superficie total de las tierras ejidales y comunales urbanizadas. También en el primer capítulo se mostró la escasa importancia de las expropiaciones de terrenos privados; evidentemente, la presencia de terrenos ejidales y comunales redujo el peso de ese mecanismo, sobre todo en la zona de expansión de la ciudad.

En el capítulo II pasamos a analizar las modalidades de oferta de suelo para uso habitacional, considerando dos grandes grupos: *los fraccionamientos autorizados y los asentamientos ilegales*, división que quizás pueda considerarse demasiado general y que

debería, en una segunda instancia, manejarse de manera más matizada. El análisis de los fraccionamientos, basado en un listado completo de los mismos que incluía además una información precisa y variada, nos sirvió para diferentes finalidades; en ese capítulo consideramos la superficie que cubren y su relación con la expansión de la mancha en los municipios del Estado de México, donde ese crecimiento fue más acelerado (mucho mayor que el ocurrido en el Distrito Federal). De esos análisis pudimos concluir que los fraccionamientos ocuparon un 32.3% de la superficie de uso habitacional de los municipios conurbados, habiéndose concentrado sobre todo en algunos municipios como Ecatepec, Tlalnepantla, Cuautitlán-Izcalli y Atizapán, que se ubicarían luego en el análisis estructural de la metrópoli. Vimos que ese crecimiento fue mucho mayor en algunos periodos que en otros, que alcanzó los mayores niveles durante la gubernatura de Hank González y que disminuyó mucho en el último periodo por una mayor racionalización en el uso del suelo. Entre los cambios que se han dado en el sistema de los fraccionamientos, vale la pena hacer notar el aumento de las exigencias que deben llenar para ser aprobados, y al mismo tiempo la creación de un nuevo tipo de fraccionamientos para los sectores de menores ingresos. La gran mayoría de ellos fue aprobado en los últimos años en favor de organismos habitacionales del Estado, en un proceso en el que esa presencia fue adquiriendo cada vez mayor importancia.

En general, los sectores populares ocuparon ilegalmente los terrenos mencionados. Uno de los dos análisis de caso que se presentan en ese capítulo (el caso del Ajusco) sirvió para mostrar los mecanismos de acceso al suelo que tienen lugar en terrenos ejidales; el otro caso, referido a Nezahualcóyotl, mostró, en cambio, cómo se ocuparon las tierras de propiedad del Estado. En ambos análisis se pudo comprobar que los sectores populares no tienen acceso al suelo urbano sin conflictos ni fuertes enfrentamientos con diferentes instancias del Estado, con agentes capitalistas o con otros vinculados al partido oficial, cuya acción ha sido igualmente negativa para los pobladores. Si bien en la actualidad, por ejemplo, la mayoría de los lotes de Nezahualcóyotl está en general regularizada, sus pobladores han tenido que pasar por largos periodos de inseguridad, de pagos múltiples, de condiciones muy precarias en cuanto a los servicios y la vivien-

da, situaciones que por regla general no se presentan en los fraccionamientos autorizados, donde los habitantes cuentan con condiciones mínimas de habitabilidad desde un principio. En el Ajusco, después de más de diez años de residencia, los pobladores no tenían regularizados sus terrenos ni contaban con servicios de agua entubada y drenaje.

El capítulo III comienza con el estudio de las formas de producción de la vivienda, como preámbulo para desarrollar en los dos siguientes las formas promocionales de producción. Nos pareció importante definir primeramente el concepto de *forma de producción* porque otros investigadores han utilizado tipologías de vivienda que han tendido a oscurecer los aspectos vinculados a los agentes implicados en los procesos de producción y circulación de ese bien. A partir de esa definición, señalamos cómo las políticas del Estado, que se analizan con cierto grado de detalle, apoyaron principalmente las formas promocionales de producción; éstas absorbieron un 72.7% de todos los créditos otorgados por las instituciones oficiales, sobre todo en la última década, mientras que la producción por encargo representó el 8.6% y la vivienda progresiva el 18.7% restante.

En cuanto a la *promoción inmobiliaria capitalista*, el estudio basado en una encuesta realizada entre los promotores grandes y medianos que actuaban en la Z.M.C.M. en 1979-1980 muestra que surgió a comienzos de los años sesenta, coincidiendo con el desarrollo del Programa Financiero de la Vivienda que el Estado puso en práctica en un momento de gran aumento de la demanda de vivienda, sobre todo de los estratos medios de la población urbana. Las estadísticas sobre ese periodo permitieron comprobar la presencia de una *gran concentración de la promoción* apoyada por dicho programa de financiamiento: sólo 7 grandes empresas absorbieron el 80% de las 20 000 operaciones autorizadas. Los promotores fueron agrupados de acuerdo con sus actividades desarrolladas, tomando en cuenta principalmente la combinación entre promoción y construcción de la vivienda. Surgieron así cinco categorías, que podríamos resumir de la siguiente manera: las que incluían a los grupos constructores (más o menos importantes, dedicados sólo a la construcción de vivienda o básicamente a realizar obra pública y construcciones diversas) y las que comprendían a grupos centrados en la promoción inmobiliaria o en la venta de tierra urbanizada, que se diferencia-

ban entre sí por la inclusión o no de la construcción y/o venta de vivienda en la actividad de los grupos. La mayor parte de los promotores había aparecido en los primeros años de la década de los setenta y los menos en los sesenta; estos últimos fueron los que desarrollaron los grandes fraccionamientos en los municipios conurbados del Estado de México. De las 21 empresas estudiadas, 6 estaban vinculadas al gran capital nacional o al capital extranjero y se relacionaban con intereses diferentes, por lo que fueron incluidas en distintas categorías.

En lo que se refiere a las actividades desarrolladas por esos grupos, casi la mitad producía mil y más viviendas anuales, aunque algunos de ellos, sobre todo los que se apoyaban básicamente en la promoción y en la especulación con el suelo, vendían en una medida importante lotes de terreno sin vivienda. Si bien, como apuntamos antes, fue el crédito de interés social del PFV el que colaboró de manera más sustancial al surgimiento de esos grupos, el análisis del financiamiento utilizado por los mismos mostró que en la mayoría de los casos se daba una combinación de tipos de crédito para distintos grupos sociales; es decir, los promotores no se especializaron en un submercado particular, sino que atendían generalmente a diferentes estratos sociales (por supuesto, siempre entre aquellos que ganaban más de tres veces el salario mínimo). En cuanto a *los lugares* donde los grupos realizaban sus promociones, en un 35% de los casos éstos operaban en una sola área (por ejemplo, en el mismo municipio), y a veces incluso a través de una sola gran operación, fenómeno que se observó particularmente en los promotores que basaron su actividad en la promoción y fraccionamiento del suelo. En cambio, los constructores presentaron una mayor diversificación de lugares y una mayor presencia en áreas centrales o intermedias (en el Distrito Federal), lo cual se vinculó también a la construcción de conjuntos de vivienda colectiva con un uso más intensivo del suelo.

En los años sesenta se originaron los mayores fraccionamientos detectados, pero la investigación mostró que hacia fines de los setenta comenzó a resultar difícil adquirir grandes extensiones de terrenos en la zona metropolitana y los promotores prefirieron comprarlos al Estado a precios más convenientes, o buscarlos fuera de esa zona. Esta situación se vincula, en nuestra opinión, con lo que mostramos en el primer capítulo, es decir, con el

hecho de que una parte importante de la ciudad creció sobre terrenos de las comunidades agrarias, que pueden pasar a usos urbanos con la intervención del Estado, a través de algunas instituciones facultadas para expropiar terrenos y destinarlos a vivienda de interés social (lo cual no necesariamente se ha cumplido en la realidad). La compra de tierras al Estado fue más común entre los grupos constructores, que aparecieron más tarde, mientras que los grandes grupos inmobiliarios, entre los cuales se incluían los vinculados al capital extranjero, poseían grandes extensiones que fueron desarrollando en los años setenta, con excepción de algunos que tuvieron que vender sus reservas por problemas financieros. La asociación de los promotores con los propietarios iniciales del suelo constituyó una práctica bastante difundida para evitar los grandes desembolsos originales en las operaciones realizadas.

Los promotores de grandes fraccionamientos que absorbieron una parte considerable de toda la tierra fraccionada en los municipios conurbados fueron tres grupos nacionales (a veces vinculados entre sí), tres grupos de capital extranjero y uno vinculado a la banca mixta SOMEX, que recibió los negocios en quiebra de una gran empresa inmobiliaria que había comenzado sus actividades en los años cincuenta; es decir, 7 grupos, que en su mayoría coinciden con los que mencionamos al hablar de la gran concentración de la promoción en las autorizaciones del PFV. El estudio detallado de esas operaciones nos mostró que, como habían señalado otros estudios, para su realización se combinaba un capital de promoción relativamente pequeño con un capital bancario (hipotecario y de corto plazo), a veces con capital “desvalorizado” del Estado, o con una combinación de ambos.

La *promoción habitacional del Estado* se realizó sobre todo en los años sesenta y comienzos de los setenta, en un momento en que la promoción privada no estaba aún muy desarrollada y particularmente cuando las empresas constructoras todavía no se habían incorporado a la promoción. Es decir, no se llevó a cabo para impedir que el capital promocional privado tuviera un campo donde valorizarse, sino más bien para suplir la ausencia del mismo. A través del crédito y de la oferta de terrenos, el Estado tendió a apoyar a los promotores privados, los cuales se fortalecieron en una época de expansión del mercado que atrajo también capitales provenientes de los sectores industrial y financiero.

Podríamos decir que, en el caso de México, sí se ha dado una cierta coincidencia entre los ciclos económicos y los ciclos inmobiliarios, lo cual no necesariamente ocurre en otros casos.

A partir del inicio de *la crisis*, que afectó los ingresos y el consumo de grandes grupos de la población, provocando asimismo una serie de modificaciones en las políticas habitacionales del Estado, el sector promocional sufrió cambios importantes. La segunda encuesta realizada entre las empresas promotoras en 1986-1987 reveló la desaparición o declinación de algunas importantes, entre las que se incluían dos vinculadas al gran capital nacional y una al capital extranjero. Las pocas que aparecieron después del comienzo de la crisis eran más bien pequeñas, o se trataba de agentes con buenas vinculaciones políticas con autoridades u organismos del Estado.

Debido a la desaparición del crédito P.H., para sectores más solventes o a las restricciones del crédito de interés social, sólo un 25% de las empresas mantuvo una producción importante. La crisis llevó también a una mayor diversificación de las actividades de las empresas, diversificación que ya no se dio únicamente, como en el periodo anterior, entre los grupos constructores importantes. Otro cambio significativo se relacionó con el tipo de promociones efectuadas, puesto que en los últimos años casi no se vendieron lotes sin vivienda (incluso la mayor fraccionadora, INCOBUSA, dejó de vender lotes solos en gran parte de sus promociones) sino que predominaron los conjuntos habitacionales.

Por otra parte, se produjo una pérdida en la diversificación de las fuentes de financiamiento; además, los cambios introducidos en el PFV, que constituyó casi la única fuente de créditos para la gran mayoría de los promotores analizados, implicaron modificaciones importantes en la lógica de operación de los grupos. Realizar las operaciones en menor tiempo parecía ser la preocupación principal de los promotores para poder hacer frente a los cambios introducidos en el crédito puente y en la amortización del financiamiento a los usuarios, producto básicamente de la fuerte inflación. Es decir, el aumento de la rotación del capital, que había estado siempre presente en los objetivos de los promotores, se hizo aún más necesario con la crisis para seguir obteniendo una tasa de ganancia aceptable para las empresas.

Ante la crisis, también surgieron nuevas estrategias, como,

por ejemplo, la búsqueda de nuevos mercados en otras zonas del país o nuevas asociaciones con los organismos públicos, entre las cuales destacaron las asociaciones en participación con AURIS, actualmente Instituto de Vivienda del Estado de México.

Como resultado de la situación que hemos descrito, las reservas territoriales de los grupos promotores disminuyeron notablemente en la Z.M.C.M., mientras que aparecieron muchas más empresas con reservas en otras ciudades del país. La compra de tierras al Estado por parte de algunos promotores se acentuó en los últimos años y se observó, asimismo, en sentido inverso, la compra de terrenos por parte de ciertos organismos habitacionales a los promotores que tenían aún bastantes reservas y no estaban en condiciones de continuar con grandes operaciones.

Como conclusión general podemos afirmar que, en las diferentes coyunturas en que estudiamos a la promoción inmobiliaria observamos cambios importantes en cuanto al tipo de empresas que han dominado en ese sector y diferencias en la forma de combinación de sus prácticas con las políticas y acciones del Estado. El predominio de empresas de capital extranjero o de cierto tipo de capital inmobiliario nacional no continuó con la crisis, sino que surgieron grupos ligados a nuevos intereses, cuya actividad se vinculó más estrechamente a las nuevas políticas del Estado, tanto con relación a la tierra como al financiamiento. Con respecto al apoyo del Estado al capital privado, podemos decir que fue contradictorio, ya que, por un lado, sirvió a las empresas mediante la oferta de tierra barata para las operaciones y aseguró cierto mercado a través del crédito de interés social, sobre todo en una época en que se estrechó el mercado de los sectores más solventes; pero, por otro lado, ello no ocurrió sin imponer también a las empresas algunas restricciones en cuanto a la forma de operar con esos créditos, afectando indudablemente a algunas de ellas, que no pudieron adaptarse a la nueva realidad.

En el capítulo VI quisimos culminar nuestros análisis de los diferentes aspectos de la producción habitacional con un intento de incorporarlos a una visión de conjunto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Para realizar ese trabajo, vinculamos la dinámica de crecimiento de la población (poniendo énfasis en la determinación de las unidades político-administrativas que más influyeron en el crecimiento metropolitano), con

un análisis de la *consolidación urbana*, tratando luego de explicar, a partir de los elementos desarrollados sobre aprobación de fraccionamientos y características de la promoción inmobiliaria, por qué algunas unidades llegaron a cierto nivel de desarrollo socio-espacial, mientras que otras permanecieron con bajos niveles de consolidación urbana. En general, las unidades que más influyeron en el crecimiento poblacional de la ciudad permanecieron con niveles poco elevados de consolidación, a pesar de haber presentado un desarrollo importante de fraccionamientos, debido a que ese crecimiento se acompañó, en una medida importante, de la proliferación de asentamientos ilegales. Las viviendas producidas en los años sesenta y setenta con el apoyo financiero de organismos del Estado beneficiaron aproximadamente a 15.5% de la población que se agregó a la Z.M.C.M., en ese periodo.

2. REFLEXIONES FINALES

Los avances que realizamos a lo largo de los diferentes estudios presentados nos han mostrado también las limitaciones de los mismos, debido en muchos casos a que se trataba de temas analizados por primera vez en el campo de los estudios urbanos en México. Mientras que, en lo concerniente a la urbanización de terrenos de las comunidades agrarias, se han seguido realizando trabajos importantes, tanto de tipo general como puntual, en lo que se refiere al estudio de los agentes capitalistas implicados en los procesos de producción y circulación de la vivienda, han sido muy escasos, y el tema ha merecido poca atención por parte de los investigadores, que han preferido estudiar principalmente la urbanización popular. Creemos que nuestros análisis sobre la promoción inmobiliaria han arrojado un poco de luz sobre el tipo de capital y de agentes que intervienen en ese sector, lo cual nos permitió superar las grandes generalizaciones que se han hecho sobre el dominio del gran capital financiero. Sin embargo, sería necesario realizar trabajos más en profundidad que pudieran explicar los procesos de valorización del suelo y de los costos del mismo que, lo reconocemos, nosotros no pudimos aclarar en este trabajo. Por último, consideramos indispensable continuar con investigaciones, como la que desarro-

llamos en el último capítulo, que integren la producción habitacional en el espacio urbano, incorporando también los aspectos de las políticas urbanas más globales de las diferentes instancias de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera M., Ma. de los Ángeles y Federico Torres A. (1978), *Bibliografía sobre desarrollo urbano regional de México*, Univ. Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Centro de Estudios del Medio Ambiente, México, D. F.
- Alonso, Jorge (coord.) (1986), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, Colección M. Othón de Mendizábal. SEP, México.
- (ed.) (1980), *Lucha urbana y acumulación de capital*, Ediciones de La Casa Chata, México, D. F.
- Araud, Ch., et al. (1975), *La construcción de vivienda y el empleo en México*, El Colegio de México, México.
- Arce Luna, José (1987), Factores de la formación de los precios del suelo urbano en la ciudad de Tijuana, 1984, ponencia presentada en el Foro Política y Ciudad, Querétaro, México.
- Azogue, Ricardo (1983), La situación habitacional de las clases sociales en Orizaba y Córdoba, tesis, El Colegio de México, México.
- Azueta, Antonio (1987), "De inquilinos a propietarios. Derecho y política en el Programa de Renovación Habitacional Popular", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, México, D. F.
- y Emilio Duhau (1987), "De la economía política de la urbanización a la sociología de las políticas urbanas", *Sociológica*, núm. 4, UAM, Azcapotzalco, México.
- (1987), "Low income Settlements and the Law in Mexico City", en *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, núm. 4, Londres.
- (1984), "Hacia una sociología jurídica de la urbanización popular", 'A' *Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*, UAM, Azcapotzalco, núm. 11, México.
- (1982), "El desarrollo urbano y la función social de la propiedad", 'A' *Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*, UAM, Azcapotzalco, vol. II, núm. 5, México.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (1976), *Manual del Fideicomiso Mexicano*,
- . (1970), *Acueducto de Guadalupe, Programa Buena Vivienda, Con-*

- junto habitacional Narciso Mendoza. Conjuntos habitacionales en la Ciudad de México*, BANOBRAS, México.
- (1970), *Conjunto Habitacional Narciso Mendoza*, BANOBRAS, México.
- (1970), *Conjuntos Habitacionales en la Ciudad de México*, Programa de Buena Vivienda, BANOBRAS, México.
- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1952), "El problema de la habitación en la Ciudad de México", *Estudios* núm. 6, México.
- Bassols Ricardez, Mario F. (1983), Concentración industrial y expansión urbana en el municipio de Ecatepec. Un estudio de caso en el contexto de la Z.M.C.M., tesis presentada para obtener el grado de maestro en Sociología, UNAM, México.
- Bataillon, Claude (1983), "Dos décadas de investigación urbana en México: un análisis crítico y perspectivas", *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 1, México.
- (1968), *Las zonas suburbanas de la Cd. de México*, Instituto de Geografía, UNAM (colaboración: Mauricio Aceves G., Antonio Guerra y Helene Rivière d'Arc).
- Bazant, Jan (1982), *Autoconstrucción de vivienda popular*, Ed. Trillas, México.
- Calderón Cockburn, Julio (1986), Luchas por la tierra en la Cd. de México (1980-1984), el caso de las zonas ejidales y comunales, tesis presentada para obtener el grado de maestro en Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.
- Cancino, M.A., y M.S. Cruz (1984), "Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la Ciudad de México", 'A' *Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, vol. 5, núm. 11, México, 113-148.
- Castañeda, Víctor y Diana Villarreal (1986), *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Monterrey*, Centro de Ecodesarrollo, Ed. Claves Latinoamericanas, México.
- Castells, Manuel (1977), "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado mexicano", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, oct.-dic., 1977.
- Centro de Investigaciones Económicas (1967a), *El problema de la vivienda en Monterrey*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI) (1978), Estudio de densidades habitacionales y revisión de la zonificación secundaria. (Estudios realizados para el Plan Director de Desarrollo Urbano del D. F., coordinado por P. Connolly y Alejandro Suárez P.) México (mimeo.).

- (1977), *El capital en la producción de vivienda* (vol. IV), México.
- (1977), *Las políticas habitacionales del Estado mexicano* (vol. III), coordinado por P. Connolly, México.
- (1977), *La producción de vivienda* (vol. II, coordinado por P. Connolly, México.
- (1976), Estudio de "Regeneración urbana", coordinado por Ángel Mercado, México (mimeo.).
- (1973), "Investigación para la regeneración urbana", coordinado por E. Ortiz, México.
- CENVI (1986-1987), "Evaluación del Programa de Renovación Habitacional Popular", México.
- (1986), *Instituciones públicas y organismos sociales frente al mejoramiento de cuatro asentamientos de la Cd. de México*, Programa de Estudios de Vivienda en América Latina (PEVAL), U. de Colombia, Colombia.
- (1981), "El trabajo no asalariado en la producción y consumo del espacio urbano habitable" (coord. P. Connolly), México (mimeo.).
- Concheiro E., J.M. Fragoso y A. Gutiérrez (1979), *El poder de la gran burguesía*, Ediciones de Cultura Popular, México.
- Connolly, Priscilla (1988), "Sector popular de vivienda, una crítica al concepto", en *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 23, CLACSO, Buenos Aires.
- (1988), "La industria de la construcción y las relaciones de trabajo en la producción habitacional de la Ciudad de México", en *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, M. Michel coordinador, UAM-SEDUE, México.
- (1987), "La política habitacional después de los sismos", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, México.
- (1982a), Uncontrolled Settlements and Self-build: What Kind of Solution?, P. M. Ward (ed.), *Self-Help Housing: a Critique*, Mansell, Londres, 141-174.
- (1977), Análisis del comportamiento del mercado de bienes raíces en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (mimeo.).
- y Gustavo Romero (1975), El mercado de la vivienda en México, México (mimeo.).
- COPLAMAR (1982), *Necesidades esenciales en México: vivienda*, tomo 3, Ed. Siglo XXI, México.
- Cordero y R. Santín (1981), Concentración, grupos monopólicos y capital financiero del sector privado en México (mimeo.).
- Cornelius Wayne, A. (1973), *Political Learning Among the Migrant Poor: The Impact of Residential Context*, Comparative Politics Series. A Sage Professional Paper, vol. 4, E.U.A.
- Corona, Rocío (1985), Los fraccionadores clandestinos y el proceso de

- urbanización de San Miguel Teotongo, tesis presentada para obtener el título de licenciado en Sociología, UNAM, México.
- Coulomb, René (1988), *Vivienda en renta y dinámica habitacional en la Ciudad de México*, en *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, M. Michel, coordinador, UAM-SEDUE, México.
- (1985), “La vivienda de alquiler en las áreas de reciente urbanización”, en *A’ Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*, UAM, Azcapotzalco, vol. VI, núm. 15, México.
- Cruz Rodríguez, M.S. (1981), *El ejido en la urbanización de la ciudad de México*, tesis, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades (Sociología), México (mimeo.).
- Dieterich, Heinz (coord.) (1984), *Relaciones de producción y tenencia de la tierra en el México antiguo*, INAH, México.
- Duhau, Emilio (1988), “Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1, enero-abril, México.
- (1987), “La formación de una política social: el caso del Programa de Renovación Habitacional Popular en la ciudad de México”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 1, México.
- Durand, Jorge (1983), *La ciudad invade al ejido*, Edic. de La Casa Chata, México.
- Eckstein, S. (1977), *The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico*. Princeton University Press, New Jersey.
- FONHAPO (Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares) (1987), *Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular*, México.
- Flores, Edmundo (1974), “El crecimiento de la Ciudad de México: causas y efectos económicos”, *Investigación económica*, UNAM.
- García, B. y M. Perló (1981), “Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial”, *Revista Habitación*, núms. 2-3. México.
- García Peralta, Beatriz (1986), “La lógica de las grandes acciones inmobiliarias en la ciudad de Querétaro”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 3, México.
- y Manuel Perló (1984), “Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales. Análisis de una década de INFONAVIT”, *El Desarrollo Urbano en México, Problemas y Perspectivas*. Programa Univ., Justo Sierra, UNAM, México.
- (1981), “Estado y capital urbano en el fraccionamiento Izcalli-Chamapa”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLII, núm. 4, México.
- (1979), *La acción del Estado en tierra y vivienda: el caso de Izcalli-Chamapa (AURIS)*, tesis, El Colegio de México, México.
- Garza, G. (coord.) (1987), *Atlas de la Ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal-El Colegio de México, México.

- (1985), *El proceso de industrialización de la Ciudad de México*. El Colegio de México, México.
- , y M. Schteingart (1978), *La acción habitacional del Estado en México*. El Colegio de México, México.
- Gilbert, A.G. y P. Ward (1985), *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American cities*. Cambridge University Press, Cambridge.
- González Torres, Yolotl (1981), “Formas de propiedad de las tierras entre los Mexicas”, en *Relación de producción y tenencia de la tierra en el México Antiguo*, H. Dieterich (coordinador), INAH, Colección Científica, Etnología, México.
- Gutelman, M. (1974), *Capitalismo y reforma agraria en México*. Ediciones Era, México.
- Hart Deneke, Alberto (1968), Las colonias proletarias en la Cd. de México, tesis presentada para obtener el título de arquitecto, El Salvador.
- Hiernaux, Daniel (1986), *Urbanización y autoconstrucción de vivienda en Tijuana*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Hinojosa Ortiz, J. (1983), *El ejido en México: análisis jurídico*. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), México.
- (ed.) (1977), *Ley Federal de Reforma Agraria: historia de la legislación agraria y sus principios generales: comentarios al articulado: jurisprudencia en materia agraria: leyes, decretos y acuerdos agrarios*. Editores y distribuidores, México.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (1987), *Decimoquinto informe anual de actividades, 1986*, México.
- (1987), *Análisis del sistema crediticio del INFONAVIT y propuestas para su modificación*, México.
- (1975), *Estudio comparativo de las necesidades de vivienda en México, para los años 1950, 1960, 1970 y la demanda en 1970* (3 vols.), México.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (1967), *Investigación de vivienda en 11 ciudades del país* (3 tomos), IMSS, México.
- Instituto Nacional de la Vivienda (1958a), *Colonias proletarias: problemas y soluciones*, México.
- (1958b), *Herradura de tugurios: problemas y soluciones*, México.
- (1958c), *Tacubaya: problemas y soluciones*, México.
- Iracheta, Alfonso (1988), Algunas reflexiones en relación al problema del suelo para vivienda en la Z.M.C.M., en *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, M. Michel, coordinador, UAM-SEDUE, México.
- (coord.) (1984), *El suelo urbano, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

- Jaramillo, Samuel y Martha Schteingart (1985), "Capital Accumulation and Housing Production in Latin America, 1960-1980", en Walton, J. (ed.), *Capital and Labour in the Urbanized World*, Sage Publications, Inglaterra.
- Kirchhoff, Paul (1981), "La tenencia de la tierra en el México antiguo. Un ensayo preliminar". H. Dieterich (coordinador), INAH, Colección Científica, Etnología, México.
- Lavell, Allan y Luis Unikel (1979), "Investigación sobre desarrollo urbano", *Ciencias Sociales en México*, El Colegio de México, México.
- Légorreta, Jorge y Mariana Sil (1985-1986), "El PRI y el sector urbano popular de la CNOP", *Estudios Políticos*, nueva época, vols. 4 y 5, núms. 4-1, México.
- (1984), *La autoconstrucción de vivienda en México*, Centro de Eco-desarrollo, México.
- (1983), *El proceso de urbanización en ciudades petroleras*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Lewis, Oscar (1959), "The Culture of the Vecindad in Mexico: Two Case Studies", *Actas del III Congreso Internacional de Americanistas*, San José, Costa Rica, vol. 1.
- Lira, Andrés (1983), *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán.
- Lomnitz, L. A. (1975), *Cómo sobreviven los marginados*, Siglo XXI Editores, México.
- Lugo, M.L.G. y F. Bejarano (1981), La acción del Estado, el capital y la formación de las colonias populares, en la transformación urbana de las tierras ejidales en las delegaciones de La Magdalena Contreras y Tlalpan: el caso de la colonia popular Miguel Hidalgo. Tesis de licenciatura, Universidad Iberoamericana, México.
- Martínez del Villar, Marcela (1987), La disputa por el acceso al suelo urbano: 1970-1985 (estudio de caso: Mazatlán, Sinaloa) ponencia presentada en el Foro Política y Ciudad, Querétaro, México.
- Massolo, Alejandra (1986), "Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVIII, núm. 2, México.
- Maydón Garza, Marín (1988), La inflación y el financiamiento para la vivienda, en *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, M. Michel, coordinador, UAM-SEDUE, México.
- Méndez R. Alejandro (1987), Situación de la vivienda en arrendamiento y su impacto en el nivel de vida de los trabajadores. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM (mimeo.).
- (1986), "Notas sobre la vivienda en arrendamiento en la zona metropolitana de la Ciudad de México", en *Revista Trabajo Social* 28, UNAM, oct.-dic.

- Mendieta y Nuñez, Lucio (1971), *El problema agrario en México*, Ed. Porrúa, México.
- México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (1981) *Salarios Mínimos*.
- (1942), *Código agrario*.
- (1917), *Constitución de 1917*.
- Mier y Terán, Arturo (1982), "Expansión de la metrópoli en el Valle de México", *Habitación*, núms. 7 y 8, México.
- (coord.) (1982), *Programas de Autoconstrucción y Parques de materiales*, Guía para su desarrollo en base al estudio de experiencias recientes, SAHOP, México.
- Moctezuma, Pedro y Bernardo Navarro (1980), "Acumulación de capital y utilización del 'espacio urbano' para la reproducción de la fuerza de trabajo". El caso de una colonia popular: San Miguel Teotongo, tesis profesional, Fac. de Economía, UNAM, México.
- Montaño, J. (1976), *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos: poder y política*, Siglo XXI Editores, México.
- Moreno, Alejandra (coord.) (1978), *Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia*, SEP-INAH, México.
- Negrete, M.E. y H. Salazar (1986), "Zonas metropolitanas en México, 1980", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1.
- Núñez, Óscar (1974), "Interés de clase y vivienda popular en la Cd. de México", en Manuel Castells (comp.), *Estructura de clases y políticas urbanas en América Latina*, Ediciones SIAP, Argentina.
- Pérez Rocha, Ema (1982), *La tierra y el hombre en la Villa de Tacuba durante la época colonial*, INAH, México.
- Perló, M. (1981a), *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Cuadernos de Investigación Social, núm. 3, México.
- Portillo, Álvaro (1981), "Las alternativas del alquiler de vivienda", *Habitación*, núm. 1, México.
- Pradilla, C., Emilio (1987), *Capital, estado y vivienda en América Latina*, Distrib. Fontamara, México.
- (comp.) (1987), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM, Xochimilco, México.
- Ramírez Saíz, Juan M. (1987), La sociedad civil y la reconstrucción y reordenación urbanas del área metropolitana de la Ciudad de México, ponencia presentada en el Coloquio Nacional de Investigadores sobre Transformaciones en los Centros Urbanos, México.
- (1986) *El movimiento urbano popular en México*, Siglo XXI, México.
- (comp.) (1982), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM, Xochimilco, México.
- Rebolledo, Octavio (1985), La situación habitacional en la zona de Ori-

- zaba, Veracruz, tesis, El Colegio de México, México.
- Rincón Serrano, R. (1980), *El ejido mexicano*, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, D. F.
- Román S. Guido (1983), Una modalidad de financiamiento para la producción de viviendas en México: el caso FOVI, tesis, El Colegio de México, México.
- Rubalcava, R.M. y M. Schteingart (1987), "Estructura urbana y diferenciación socio-espacial en la zona metropolitana de la Ciudad de México (1970-1980)", en Garza, G. (coordinador). *Atlas de la Ciudad de México*, DDF y El Colegio de México.
- y M. Schteingart (1985), "Diferenciación socio-espacial intraurbana en el área metropolitana de la Ciudad de México", en Revista *Estudios Sociológicos* 3: 9.
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) (1978), *Programa Nacional de Vivienda*, México.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) (1984), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984-1988*, México.
- Schteingart, Martha (1988), La vivienda terminada (producción habitacional y promoción inmobiliaria en la Z.M.C.M.), en *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, M. Michel, coordinador, UAM-SEDUE, México.
- (1986), El sector informal de la vivienda urbana en México (trabajo realizado para el Banco de México), México (mimeo.).
- (1985), "Crecimiento urbano, transformación de terrenos rurales de propiedad colectiva y políticas del Estado", 'A' *Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*, UAM, Azcapotzalco, vol. VI, núm. 15, México.
- (1985-1986), "Movimientos urbano-ecológicos en la Ciudad de México: el caso del Ajusco", *Estudios Políticos*, nueva época, vols. 4 y 5, núms. 4-1, México.
- (1984), "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", *Comercio Exterior*, vol. 34, núm. 8, agosto de 1984, México.
- (1983), "La promoción inmobiliaria en el área metropolitana de la ciudad de México (1960-1980)", *Demografía y Economía*, vol. XVII, núm. 53.
- (1983), "La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano: el caso de México", en *Relación Campo-Ciudad. La tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social*. Edic. SIAP, México, 281-300.
- (1982), "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 15, núm. 60, México.
- (1982), "Elementos para un balance de la acción habitacional del Estado en México (1970-1980)", *Habitación*, año 2, núms. 7/8, julio-diciembre, México.

- (1981), "Formación y consolidación de un asentamiento popular en México: el caso de Ciudad Nezahualcóyotl", *Revista interamericana de Planificación*, vol. 15, núm. 57, 100-114.
- (1979), "Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México", *Demografía y Economía*, vol. 8, núm. 4, México, 449-466.
- (1978), *El proceso de estructuración del espacio en el área metropolitana de la Ciudad de México*. DDF, delegación Venustiano Carranza, México.
- Ruiz, Clemente (1982), "Noventa días de política monetaria y crediticia independiente", México (mimeo.).
- Scott, I. (1982) *Urban and Spatial Development in Mexico*, Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- Simpson, E. (1937), *The Ejido: Mexico's Way Out*. University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Stephens-Rioja, K. (1983), "Land and Shelter: Important Issues for a Growing Metropolis", *Built Environment*, vol. 8, núm. 2, E.U.A.
- Stolarsky, Noemí (1982), *La vivienda en el D.F.* (Situación actual y perspectivas), Dirección General de Planificación, DDF, México.
- Suárez Pareyón, Alejandro (1977), "La colonia Guerrero: un caso de deterioro urbano en la Ciudad de México", *Revista de Arquitectura Autogobierno*, núm. 8.
- Sudra, Tomás (1975), *El sistema de la vivienda de la población de bajos ingresos en la Zona Metropolitana de la Cd. de México*, COPEVI, México.
- Turner, John (1975), *Note for a Housing Policy with Special Reference to Low Income Housing Systems in Metropolitan Mexico*, México y Cambridge, Estados Unidos.
- Ugalde, Antonio (1975), *The Urbanization Process of a Poor Mexican Neighbourhood*, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin.
- Unikel, Luis (1974), "La dinámica de crecimiento de la ciudad de México", en *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, SEP-SETENTAS, México.
- Universidad Autónoma Metropolitana (1976), *Significación social de la política de vivienda: el caso del INFONAVIT* (3 vols.) UAM Azcapotzalco, México.
- Varley, Ann (1985), "La zona urbana ejidal y la urbanización de la Ciudad de México", 'A' *Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*, UAM, Azcapotzalco, Vol. VI, núm. 15, México.
- (1985), "Ya somos dueños": Ejido Land Development and Regulation in Mexico City. Tesis de doctorado, Universidad de Londres.

- Villarreal, Diana (1983), "La política habitacional del DDF", *Iztapalapa*, año 4, núm. 9, México.
- Ziccardi, Alicia y Carlos Fidel (1986), "De cal y canto. Apuntes sobre la industria de la construcción", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 123, México.
- (1986), "Políticas de vivienda para un espacio destruido", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVIII, núm. 2, México.
- y Arturo Mier y Terán (1985), "Autoconstrucción y acción pública", *Vivienda*, núm. 1, México.
- Zurita, Alonso (1954-1955), *Breve y sumaria relación de los señores y maneras y diferencias que había de ellos en la Nueva España*, dirigida a la CRM del rey don Felipe II, México, 1891 (Nueva Colección de documentos para la historia de México, tomo 3).

TRABAJOS TEÓRICOS Y DE OTROS PAÍSES

- Ball, M. (1981), "The Development of Capitalism in Housing Provision", *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 5, Londres.
- (1983), *Housing Policy and Economic Power. The Political Economy of Owner Occupation*, Methuen, Londres.
- (1984), "Land Rent and the Construction Industry", en *Land Rent, Housing and Urban Planning: a European Perspective*, Croom Helm, London.
- Berry, B. J. y J. Kasarda (1977), *Contemporary Urban Ecology*, MacMillan, 1977.
- y Ph. Rees (1969), "The Factorial Ecology of Calcuta", en *The American Journal of Sociology*, vol. 74, núm. 5, 1969.
- Castells, M. (1978), *City, Class and Power*, MacMillan, Basingstoke, Londres.
- (1972), *La cuestión urbana*, México, Siglo XXI.
- Dhuys, Jean F. (1975), *Les Promoteurs*, Ed. du Seuil.
- Giddens, Anthony (1983), *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradictions in Social Analysis*, MacMillan Press, Inglaterra.
- Grebler, L. (1973), *Large Scale Housing and Real State Firms: an Analysis of a New Business Enterprise*, Praeger, Nueva York.
- Harloe, Michael y Elizabeth Lebas (1981), *City, class and Capital. (New developments in the political economy of cities and regions)*, Edward Arnold, Londres.
- Harvey, D. (1976), "Labour, Capital and Class Struggle Around the

- Built Environment in Advanced Capitalist Societies", *Politics and Society*, núm. 6, E.U.A.
- (1974), "Class-Monopoly Rent, Finance Capital and the Urban Revolution", *Regional Studies*, núm. 8, E.U.A.
- and L. Chatterjee (1974), "Absolute Rent and the Restructuring of Space by Financial Institutions", *Antipode*, núm. 6, E.U.A.
- Jaramillo, Samuel (1982), "Las formas de producción del espacio construido en Bogotá", en: *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, E. Pradilla (comp.), UAM (Xochimilco), México.
- (1981), *Producción de vivienda y capitalismo dependiente. El caso de Bogotá*. CEDE, Bogotá.
- Lipietz, A. (1976), *Le Tribut Foncier Urbain*, Maspero, París.
- Lojkin, J. (1978), *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*, Siglo XXI, España.
- Queiroz Ribeiro, Luis Cesar, "Produção imobiliária e uso do solo: capital e propriedade na urbanização do Rio de Janeiro" (mimeo.).
- Saunders (1984), "Beyond Housing Classes: The Sociological Significance of Private Property Rights in Means of Consumption", *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 8, Londres.
- (1981), *Social Theory and the Urban Question*, Hutchinson, Londres.
- Schnore Leo F. (1965), "On the Spatial Structure of Cities in the Two Americas", en Hauser Ph. y L. Schnore (eds.), *The Study of Urbanization*, John Wiley and Sons, N. York, 1965.
- Schteingart, M. y H. Torres (1973), "Estructura interna y centralidad en metrópolis latinoamericanas. Estudios de casos", en M. Castells (ed.), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Ed. Gustavo Gili, Barcelona.
- Topalov, Ch. (1988), "Fazer a historia da pesquisa urbano: as experiências francesas desde 1965", *Revista Espaço y Debates*, 23.
- (1987), *Le Logement en France, Histoire d'une Marchandise Impossible*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París.
- (1979), *La urbanización capitalista*, EDICOL, México.
- (1975), "Un sistema de agentes. La promoción inmobiliaria", en *Cuadernos de Análisis Urbano*, núm. 3, Barcelona.
- (1974), *Les Promoteurs Immobiliers*, Mouton, París.
- (1973), *Capital et Propriété Foncière*, Centre de Sociologie Urbaine, París.

ANEXO

CUADRO 1
OPERACIONES HABITACIONALES PÚBLICAS Y PRIVADAS
REALIZADAS EN LA Z.M.C.M.
(BASE PARA LA MUESTRA DE PROMOTORES) 1979-1980

	Núm. OPERACIONES				
	Total	FRACCIONAMIENTOS		CONJUNTOS HABITACIONALES	
		Número	%	Número	%
ORGANISMOS PÚBLICOS					
D.G.H.P	17	8	47	9	53
INDECO	10	3	30	7	70
FOVISSSTE	27	3	11	24	89
BANOBRAS	33	16	48	17	52
INFONAVIT	80	15	19	65	81
FOVI	13	7	54	6	46
TOTAL	180	52	29	128	71
BANCA PRIVADA					
BANCOMER	51	28	55	23	45
BANAMEX	54	18	33	36	67
TOTAL	105	46	44	59	56
TOTAL GENERAL	285	98	34	187	66

^a Periodos: A) 1963-1970. En este periodo también se consideran los años anteriores a 1963 (1940-1950); B) 1970-1976; C) 1977-1979.

^b El criterio para agrupar los tamaños fue escoger los rangos en donde se encontrara el mayor porcentaje de las unidades habitacionales. Los rangos son 1 de 100 a 499 viviendas, 2 de 500 a 999, 3 de 1 000 a 2 999, 4 de 3 000 a 4 999, 5 de 5 000 a 9 999 y 6 de 10 000 y más.

^c En esta columna se toman en cuenta las delegaciones y municipios más importantes donde se encuentran las unidades habitacionales. Las claves que van del número 1 al 15 son para el Distrito Federal y el resto para el Estado de México. Las claves son:

1.- B. Juárez; 2.- Cuauhtémoc; 3.- M. Hidalgo; 4.- V. Carranza; 5.- Azcapotzalco; 6.- Coyoacán; 7.- Gustavo A. Madero; 8.- Iztacalco; 9.- Iztapalapa;

CUADRO 1 (Continuación)

	PERIODO "A" ^a							
	Núm. OPERACIONES			TAMAÑO ^b				LOCALIZACIÓN ^c
	Fracc.	Con. Hab.	%	Fracc. Clave	%	Con. Hab. Clave	%	Fracc. Con. Hab.
ORGANISMOS PÚBLICOS								
D.G.H.P	—	—	—	—	—	—	—	—
INDECO	—	—	—	—	—	—	—	—
FOVISSSTE	—	—	—	—	—	—	—	—
BANOBRAS	14	10	73	0-1	86	1-2-3	80	d-5 d-6
INFONAVIT	—	—	—	—	—	—	—	—
FOVI	3	5	61	2-3	67	3	60	7-18 3-4
TOTAL	17	15	18	—	—	—	—	—
BANCA PRIVADA								
BANCOMER	8	13	41	1-0	100	0	85	22 2
BANAMEX	10	6	30	1-2	70	0-1	67	17-22 1-2
TOTAL	18	19	35	—	—	—	—	—
TOTAL GENERAL	35	34	24	—	—	—	—	—

10.- Alvaro Obregón; 11.- M. Contreras; 12.- Cuajimalpa; 13.- Tlalpan; 14.- Xochimilco; 15.- Tláhuac.

Para el Estado de México:

16.- Nezahualcóyotl; 17.- Naucalpan; 18.- Tultitlán; 19.- Cuautitlán; 20.- Coacalco; 21.- Zaragoza; 22.- Tlalnepantla; 23.- Ecatepec.

^d Centro compuesto por las delegaciones: B. Juárez, Cuauhtémoc, M. Hidalgo y V. Carranza.

^e Interés Social

^f Préstamo Hipotecario.

CUADRO 1 (Continuación)

	PERIODO "B" ^a							
	OPERACIONES			TAMAÑO ^b				LOCALIZACIÓN ^c
	Fracc.	Con. hab.	%	Fracc. clave	%	Con. hab. clave	%	Fracc. Con. hab.
ORGANISMOS PÚBLICOS								
D.G.H.P.	8	9	100	2-3-4	75	2-3	67	7-9
INDECO	3	7	100	1	57		67	22-7
FOVISSSTE	3	21	89	1-3	67	1-2	86	9-21
BANOPSA	2	5	21	1-3	100	0-	60	17-23
INFONAVIT	12	44	70	12-3	75	0-1-2	89	19-20-23
FOVI	3	1	31	3	100		100	7
TOTAL	31	87	65	—	—		—	—
BANCA PRIVADA								
BANCOMER	20	10	59	1	80		70	17-20
BANAMEX	8	30	70	1	63	0-	90	18-19-22
TOTAL	28	40	65	—	—		—	—
TOTAL GENERAL	59	127	65	—	—		—	—

CUADRO 1 (Continuación)

	PERIODO "C" ^a							
	OPERACIONES			TAMAÑO ^b				LOCALIZACIÓN ^c
	Fracc.	Con. hab.	%	Fracc. Clave	%	Con. hab. Clave	%	Fracc. Con. hab.
ORGANISMOS PÚBLICOS								
D.G.H.P.	—	—	—	—	—	—	—	—
INDECO	—	—	—	—	—	—	—	—
FOVISSSTE	—	3	11	—	—	2	67	13
BANOPSA	—	2	6	—	—	2	100	2-9
INFONAVIT	3	21	30	1	100	0-1	90	18-23
FOVI	1	—	8	2	100	—	—	5-7-5
TOTAL	4	26	17	—	—	—	—	—
BANCA PRIVADA								
BANCOMER	—	—	—	—	—	—	—	—
BANAMEX	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	—	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL GENERAL	4	26	11	—	—	—	—	—

CUADRO 1 (Continuación)

TIPO DE FINANCIAMIENTO	TIPO DE PROMOCIONES												
	PÚBLICA (DIRECTA)				PRIVADA (EXTERNA)								
	Núm.	%	Fracc.	Con. hab.	Núm.	%	Fracc.	Con. hab.					
ORGANISMOS PÚBLICOS													
D.G.H.P.	I.S.	17	100	8	9	—	—	—	—				
INDECO	I.S.	10	100	3	7	—	—	—	—				
FOVISSSTE	FONDOS	19	70	1	18	8	30	2	6				
BANOPSA	F.H.P.	31	94	15	16	2	6	1	1				
INFONAVIT	FONDOS	55	69	4	51	25	31	11	14				
FOVI	I.S.	13	100	7	6	—	—	—	—				
TOTAL		145	81	38	107	35	19	14	21				
BANCA PRIVADA	Núm. ^e	% ^e	Núm. ^f	% ^f									
BANCOMER	7	14	44	86	—	—	—	—	51	100	18	23	
BANAMEX	37	69	17	31	—	—	—	—	54	100	46	36	
TOTAL		44	42	51	58	—	—	—	—	105	100	60	59
TOTAL GENERAL													
		—	—	—	—	145	51	38	107	140	49	60	80

FUENTES: Datos de bancos y organismos Públicos.

**TIPO DE PROPIETARIO EN FRACCIONAMIENTOS APROBADOS, POR MUNICIPIO.
PERIODOS I Y II. (1958-1969)**

[illegible]

[illegible]

CUADRO 3 (SÍNTESIS)

TIPO DE PROPIETARIO EN FRACCIONAMIENTOS APROBADOS, POR MUNICIPIO. PERIODOS I Y II. (1958-1969)

Municipio	Total Frac.	Total Vivs.	Frac. Priv.Con.	%	Vivs. Priv.Con.	%	Frac. Org.Púb. o mixto	%	Viv. Org.Púb. o mixto	%	Frac. Org. Sociales	%	Viv. Org. no Con.	%	Frac. Priv. no Con.	%	Viv. Priv. no Con.	%
Atizapán	10	4 593	1	3.8	936	2.1									9	13.6	3 657	8.2
Coacalco	3	13 693	1	3.8	10 466	23.4	1	20.0	2 730	9.7					1	1.5	497	1.1
Cuaut. R. Rubio	2	558				0.0									2	3.0	558	1.3
Chimalhuacán	3	1 041				0.0									3	4.5	1 041	2.3
Ecatepec	26	57 562	2	7.7	19 028	42.5	4	80.0	25 407	90.3	4	100.0	3 902	100.0	16	24.2	9 225	20.8
Huixquilucan	2	2 061				0.0									2	3.0	2 061	4.6
Los Reyes	1	751				0.0									1	1.5	751	1.7
Naucalpan	29	10 490	14	53.8	6 339	14.2									15	22.7	4 151	9.4
Nezahualcóyotl	1	2 559				0.0									1	1.5	2 559	5.8
Tlalnepantla	20	24 322	7	26.9	6 863	15.3									13	19.7	17 459	39.4
Tultitlán	4	3 561	1	3.8	1 162	2.6									3	4.5	2 399	5.4
						0.0												
Total	101	121 191	26	100.0	44 794	100.0	5	100.0	28 137	100.0	4	100.0	3 902	100.0	66	100.0	44 358	100.0
Porcentajes	100.0	100.0		25.7		37.0		5.0		23.2		4.0		3.2		65.3		36.6

FUENTE: cuadro 1 (anexo).

**TIPO DE PROPIETARIO EN FRACCIONAMIENTOS APROBADOS, POR MUNICIPIO.
PERIODOS III Y IV. (1970-1981)**

[illegible]

CUADRO 4 (Continuación)

			3	12.5	4 431	6.7							
			Confraco + C.I.I. + Eid										
Cuaut. R. Rubio	3	1 536					1	33.3	1 070	70.0		2	66.7 466 30.0
							Bco. Ejto. y Armada						
Ecatepec	25	42 000	1	4.0	858	2.0	2	8.0	9 671	23.0		11	44.0 13 478 32.1
			E. Checa										
			1	4.0	392	0.9	4	16.0	5 644	13.4			
			Tecnohogar				Auris						
							1	4.0	1 841	4.4			
							Incobusa						
							1	4.0	636	1.5			
							Indeco						
							3	12.0	3 230	7.7			
							Infonavit						
							1	4.0	6 250	14.9			
							Auris + Vai S.A						
Huixquilucan	12	5 577	4	33.3	3 179	57.0						6	50.0 1 635 29.3
			Frisa										
			2	16.7	763	13.7							
			Dine-Prosa										
Naucalpan	34	19 123	7	20.6	7 176	37.5	1	2.9	1 895	9.9		20	58.8 8 249 43.1
			Lomas Verdes				Bco. Ejto. y Armada						
			1	2.9	200	1.0	2	5.9	306	1.6			
			Provisa				Auris						
			1	2.9	790	4.1	1	2.9	191	1.0			
			Frisa				Issenyn						
							1	2.9	316	1.7			
							Infonavit						

Nezahualcóyotl	6	20 286						1	16.7	362	1.8					3	50.0	7 422	36.6	
								Auris												
								1	16.7	10 412	51.3									
								Banobras												
								1	16.7	2 090	10.3									
								Fonafe												
Texcoco	4	523						1	25.0	154	29.4					3	75.0	369	70.6	
								Issenyn												
Tlalnepantla	23	31 648	1	4.3	2 300	7.2		1	4.3	4 630	14.6		1	4.3	250	0.8	7	30.4	5 091	16.2
			Frisa					Indeco + Privado					Pipsa							
			1	4.3	721	2.3		5	21.7	6 665	21.0		1	4.3	206	0.6				
			Asoc. Hipot. Mexicana.					Auris					F. Hab. y S.S. Electricistas							
								1	4.3	2 029	6.4									
								Somex												
								1	4.3	1 156	3.1									
								Indeco												
								2	8.7	8 600	27.2									
								Infonavit												
								1	4.3	—	—									
Tultitlán	7	15 124	1	14.3	5 921	39.1		1	14.3	925	6.1					1	14.3	1 527	10.1	
			Estrella					Auris												
			1	14.3	850	5.6		1	14.3	2 016	13.3									
			Valcas					Bco. Cred. Serv. + Privado												
								2	28.6	3 885	25.7									
								Infonavit												
Total Per.III-IV	170	241 005	48	28.2	87 210	36.2		48	28.2	99 437	41.3		2	1.2	456	0.2	72	42.4	53 902	22.4

FUENTE: Relación de Fraccionamientos Autorizados. Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Edo. de México Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos. (1960-1976). Sistemas de Información para el Control de Fraccionamientos. Subdirección de Operación Urbana. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México (1977-1987).

CUADRO 5 (SÍNTESIS)

TIPO DE PROPIETARIO EN FRACCIONAMIENTOS APROBADOS, POR MUNICIPIO.

PERIODOS III Y IV. (1970-1981)

Municipio	Total Frac.	Total Vivs.	Frac. Part. Con.	%	Vivs. Part. Con.	%	Frac. Org. Púb. o Mixtos	%	Vivs. Org. Púb. o Mixtos	%	Frac. Org. Sociales	%	Vivs. Org. Sociales	%	Frac. Part. No Conoc.	%	Vivs. Part. No Conoc.	%
Atizapán	27	28 083	11	22.9	16 390	18.8									16	22.5	11 693	21.7
Coacalco	5	11 341	4	8.3	9 580	11.0	1	2.1	1 761	1.9								
Cuaut. Izcalli	24	65 764	12	25.0	38 090	43.7	10	20.8	22 445	24.1					2	2.8	5 229	9.7
Cuaut. R. Rubio	3	1 536					1	2.1	1 070	1.1					2	2.8	466	0.9
Ecatepec	25	42 000	2	4.2	1 250	1.4	11	22.9	21 022	22.6	1	33.3	6 250	93.2	11	15.5	13 478	25.0
Huixquilucan	12	5 577	6	12.5	3 942	4.5									6	8.5	1 635	3.0
Naucalpan	34	19 123	9	18.8	8 166	9.4	5	10.4	2 708	2.9					20	28.2	8 249	15.3
Nezahualcóyotl	6	20 286					3	6.3	12 864	13.8					3	4.2	7 422	13.8
Texcoco	4	523					1	2.1	154	0.2					3	4.2	369	0.7
Tlalnepantla	23	31 648	2	4.2	3 021	3.5	12	25.0	24 337	26.1	2	66.7	456	6.8	7	9.9	3 834	7.1
Tultitlán	7	15 124	2	4.2	6 771	7.8	4	8.3	6 826	7.3					1	1.4	1 527	2.8
Total	170	241 005	48	100.0	87 210	100.0	48	100.0	93 187	100.0	3	100.0	6 706	100.0	71	100.0	53 902	100.0
Porcentajes	100.0	100.0		28.2		36.2		28.2		38.7		1.8	2.8		41.8			22.4

FUENTE: cuadro 2 (anexo).

CUADRO 6A
LOS GRUPOS PROMOTORES Y SUS PRACTICAS
(Encuesta 1979-1980)

<i>Nombre del grupo</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Persona entrevistada</i>	<i>Socios</i>	<i>Origen del capital</i>
I y II				
ICA	1978	Director de la División de desarrollo urbano y turístico. Vicepresidente de Proyectos Especiales	Mixta	Construcción
GMD	1975	Gerente General Inplan	4. Familiar	Construcción
GUTSA	1971	Gerente de promociones	Familiar	Construcción
PROPULSA	1970	Gerente General Encargado de Ventas	5. No familiar	Accionistas extranjeros
CONFRACO	1970	Gerente de Promoción	2. Fundación y Banco	Banca y fundación
S.G. CONSTRUCCIONES	1964	Gerente General	5. Familiar	Construcción
ELEFANTE	1961	Gerente de Promoción	5. Mixta	Construcción

III.

AUSTROPLAN	1973	Gerente de Planeación Técnica	Sindicatos Alemanes No familiar	Capital extranjero
INFRAPOSA	1970	Gerente General	6 o 7. Mixta	Industrial textil y actividades inmobiliarias
TECNOHOGAR	1976	Director Comercial Gerente Comercial	Grupo Mixto. Visa	Gran capital industrial
AZTECA	1969	Asesor de la Gerencia de Construcción	4 o 5. No familiar	Industria textil y actividades inmobiliarias
LENNON	1971	Director General	5. No familiar	Actividad industrial y construcción
CICSA	1970	Director General	5. Familiar	Actividades inmobiliarias

CUADRO 6A (Continuación)

<i>Nombre del grupo</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Persona entrevistada</i>	<i>Socios</i>	<i>Origen del capital</i>
IV.				
FRISA	1960	Gerente de Operaciones	Mixta	Actividades inmobiliarias
VALCAS	1973	Director General	3. Predominantemente Familiar	Actividades inmobiliarias
INMOBILIARIA ESTRELLA	1965	Director Administrativo	6. No Familiar	Actividades inmobiliarias
CASA	1972	Director	6. No Familiar	Actividades inmobiliarias
LOMAS VERDES	1965	Director Técnico. Jefe del Depto. de coord. de Clientes	5. No Familiar (Bruno Pagliai Miguel Alemán Valdez Jesús Rodríguez Constructora Italiana Otra empresa extranjera)	Capital extranjero
V.				
DINE-PROSA	1978	Gerente de Publicidad Director Jurídico	3. No Familiar	Gran capital industrial
INCOBUSA	1976	Subgerente General	Banca mixta	Banca

FUENTE: Encuesta 1979-1980.

CUADRO 6B
LOS GRUPOS PROMOTORES Y SUS PRÁCTICAS. (ENCUESTA 1979-1980)

Nombres empresa	Financiamiento hipotecario				Lugar de operación			Reservas territoriales (ha)	Otras actividades		
	FOVI cajones viv.	%	Otros	%	D.F.	Municipios conurbados	Provincia		% de recursos propios	Inmobiliarias y constructoras	Fabricación de materiales y productos varios
ICA		100	—	—	—	Cd. Satélite	Tabasco Durango Querétaro	—	—	Construcción obra civil e infraestructura	Fabricación materiales prefabricados y manufacturas metálicas
GMD	X	—	INFONAVIT (B)	—	Coyoacán Compa Aragón	Cuautitlán	—	35-40	—	Construcción obra civil e infraestructura	Fabricación materiales Prefabricados
GUTSA	X	—	P.H.	—	Coyoacán Iztacalco	—	Tijuana	15 % sobre valor de costo	Si	Construcción obra civil	Fabricación materiales prefabricados
PROPULSA	A y B	100	—	—	—	Atizapán Coacalco	—	20-25	100	Construcción obras de turismo e infraestructura	—
CONFRACO	—	—	P.H.	—	Iztapalapa A. Obregón	Coacalco	—	20	17.3	Construcción obra civil, universidad y hospitales	—
OGC	X	50	INFONAVIT	50	Tlalpán	—	Villahermosa	10	—	Construcción plantas	—

CUADRO 6B (Continuación)

		FOVISSSTE		A. Obregón		Acapulco				industriales, oficinas, club deportivo, almacenes	Venta de locales comerciales
ELEFANTE	B	40	INFONAVIT FOVISSSTE	60	Aragón Iztacalco	Tuxtla	—	20-40	150	Construcción obra civil, hospitales, locales comerciales	
AUSTROPLAN	—	—	INFONAVIT	—	—	Cuautitlán	—	75	150	—	—
INFRAPOSA	X	25	P.H.	75	—	Coacalco	—	30	105.8	—	—
TECNOHOGAR	X	40	P.H. INFONAVIT	60	—	Cuautitlán- Izcalli	Toluca Michoacán Guadalajara Monterrey	30 — 35	37.5	—	—
AZTECA	1,2,3	85	INFONAVIT	15	—	Ecatepec	—	30	No tiene	—	—
LENNON	X	—	P.H.	—	—	Ecatepec	—	30	Sí	—	—
CICSA	—	—	INFONAVIT	—	—	Naucalpan	—	—	No tiene	—	—
FRISA	X	30	P.H.	70	Aragón	—	—	20	Sí	—	—
									No dio datos		
VALCAS	X	50	INFONAVIT FOVISSSTE	50	—	Nicolás Romero	—	10	No tiene	Proyecto de desarrollo turístico	—
INMOBILIARIA ESTRELLA	X	45	P.H.	55	—	Ecatepec	—	Sí	—	—	—

CASA	B	30	Banco extranjero	40	—	Naucalpan	—	40	No tiene	Construcción de un cementerio y oficinas	—
LOMAS VERDES	B	50	Banco extranjero	50	—	Naucalpan	—	40	200	—	—
DINE-PROSA	—	—	—	—	Bosques de las Lomas	Atizapán de Zaragoza	—	100	115	—	Actividad industrial (DESC.)
INCOBUSA	—	—	Financiamiento SOMEX	—	—	Ecatepec Atizapán	Mexicali	—	1 500 1 200	—	—

FUENTE: Encuesta 1979-1980.

CUADRO 7
ORGANIZACION EMPRESARIAL (1979-1980)

<i>Nombre del Grupo</i>	<i>Holding</i>	<i>Empresa Promotora</i>	<i>Empresa de Servicios Admvos.</i>	<i>Empresa Constructora</i>	<i>Empresa Comercializadora</i>	<i>Empresa de Planeación y Diseño</i>	<i>Empresa de Fabricación</i>	<i>Empresas por Operación o locales</i>	<i>Otras actividades inmobiliarias</i>	<i>Actividades no inmobiliarias</i>
I y II										
ICA	AISA			18 Constructoras		6 empresas	Materiales prefabricados, cemento y concreto	X	Construcción obra civil, industrial, urbanización, oficinas, hospitales, metro y drenaje	
G.M.D.	G.M.D.	E.I.D.		X		INPLAN	TECSISA	X	Construcción obra civil, industrial, oficinas, hospitales	
GUTSA		GUTSA inmobiliaria		GUTSA construcciones Tollan			V Construcciones (materiales prefabricados)		Construcción obra civil, hospitales y oficinas	

<i>PROPULSA</i>		<i>PROPULSA</i>	<i>Desarrollo MEVEA Monarca</i>	<i>Construcción de obra civil, urbanización y centros comerciales</i>
CONFRACO		CONFRACO	Constructora y Fracciona- dora Conti- nental	Lomas Estrella
S.G.	Const.	S.G. Edifi- caciones	S.G. Cons- trucciones	
ELEFANTE	Grupo Ele- fante	Urbaniza- dora Elefante Promotora Elefante y Asociados	Constructo- ra ECO Elefante Constructores civiles	Promotora Elefante de Acapulco, Const. Elefante (B. California) Inmobiliaria CABIS (dueña de R.T.) Comercios, S.A. Unida- des Populares S.A. Inmobi- liaria Comercios Elefante Condominios Comerciales Elefante Construcción Admón. y Venta de locales comerciales

CUADRO 7 (Continuación)

Nombre del Grupo	Holding	Empresa Promotora	Empresa de Servicios Admvs.	Empresa Constructora	Empresa Comercializadora	Empresa de Planeación y Diseño	Empresa de Fabricación	Empresas por Operación o locales	Otras actividades inmobiliarias	Actividades no inmobiliarias
III										
AUSTROPLAN		AUSTROPLAN	CONCREDIN S.A.	Ing. Intercontinentales						
INFRAPOSA		INFRAPOSA	Asesores Mexicanos		Operadora del Parque	Corporación Constructora del país				
TECNOHOGAR					X					
AZTECA			Administradora de cobranzas. Cía. Procesadora de Datos	NORCA	HIR			Fracc. Azteca		
LENNON		Inmobiliaria Lennon		Constructora Mundo						
CICSA			CICSA		PROTUR	X		10 empresas por operación	PROCSA proyectos y realización de obra civil IMEXA	

IV

FRISA	FRISA	PRISA	101 empresas por operación	
VALCAS	Grupo Valcas	Adminis- tración Inmobiliaria, S.A.	Fracc. Club de Golf Puebla, Club Campestre del Lago, Inversiones del Lago, Costa Bajamar Ex-Hda. Sn. Antonio Ometusco	Desarrollo turístico
ESTRELLA		Inmobiliaria Estrella Adminis- tración Prados Ecatepec (cobranzas)	Incremento Inmobiliario	
CASA	X	Centro de Adminis- tración, S.A. Sociedad Mexicana de Gestión	Centro Imobi- liario de ventas Servicio de Cons- trucción, S.A.	Izcalli Toluca, Izcalli, Cuauhtémoc Construcción de un cementerio
LOMAS VERDES		LOMAS VERDES		

CUADRO 7 (Continuación)

<i>Nombre del Grupo</i>	<i>Holding</i>	<i>Empresa Promotora</i>	<i>Empresa de Servicios Admvs.</i>	<i>Empresa Constructora</i>	<i>Empresa Comercializadora</i>	<i>Empresa de Planeación y Diseño</i>	<i>Empresa de Fabricación</i>	<i>Empresas por Operación o locales</i>	<i>Otras actividades inmobiliarias</i>	<i>Actividades no inmobiliarias</i>
V										
DINE-PROSA	DINE	PROSA						Bosques de las Lomas, La Estadía San Gaspar		Grupo Desc.
INCOBUSA	Inmobiliaria Mexicana Industrial							38 empresas por operación	Inmobiliaria Hotelera Inmobiliaria SOMEX	

CUADRO 8
OPERACIONES RECIENTES DE LAS PROMOTORAS (1979-1980)
(localización, número de viviendas y tipo de financiamiento)

Zona Metropolitana de la Ciudad de México					Otras Ciudades			
Nombre del Grupo	Localidad	Número de Viviendas	Financiamiento	Fecha	Localidad	Número de Viviendas	Financiamiento	Fecha
I y II								
Ica	Naucalpan (Edo. de México) Cd. Satélite	sólo lotes			Cd. Juárez (Resid. Las Flores) Cárdenas, Durango y Querétaro	6233		
G.M.D.	Coyoacán (D.F.)							
	Conj. Puerto Rico	200	Infonavit- tipo B	1977-1979				
	El Hueso, Coapa	128	Infonavit	1978				
	G.A. Madero (D.F.)							
	Hda. de Aragón	1 500	Fovi-cajones A y B					
	Cuaut.- Izc. (Edo. de México) Lomas de Cuautitlán, San Pablo	500 1 000	Fovi-cajones A y B Fovi-cajones A y B					

CUADRO 8 (Continuación)

Nombre del Grupo	Zona Metropolitana de la Ciudad de México				Otras Ciudades			
	Localidad	Número de Viviendas	Financiamiento	Fecha	Localidad	Número de Viviendas	Financiamiento	Fecha
Gutsa	Coyoacán (D.F.)				Tijuana	1000		
	Copilco Num. 76	406		1974				
	Altílo Universidad	1 060		1968				
	Iztacalco (D.F.)							
	La Coyuya	670	Fovi-cajón B	1971				
Propulsa	Coyoacán (D.F.)				Cd. Juárez, Fracc.			
	Prados de Coyoacán	12		1974	Col. del Valle	89	Infonavit	1973
	Iztacalco (D.F.)	352	DGHP	1973	Chamapa	150	Auris	1971
	Coacalco (Edo. de México) Parque	513		1971	Irapuato	122	Fovissste	1973
	Resid. Coacalco	369	Infonavit	1974	Orizaba	367	Fovissste	1974-1975
	Atizapan Z. (Edo. de México) Fracc.	646	Fovi-cajón B	1976				
	Lomas Lindas	490	Infonavit	1978				
Confraco	Iztapalapa (D.F.)							
	Fracc. Lomas Estre-	467						
	A. Obregón (D.F.)							
	Cohinas del Sur	sólo lotes						
	Coacalco (Edo. de México) Parque Residencial Coacalco	711						

S.G. Const.	M. Contreras (D.F.)				Villahermosa,			
	Pedregal Sa. Jerónimo	32	P.H.	1978-1979	Resid. Cd. Deportiva	360	Fovi	1979-1980
	Tlalpan (D.F.)				(Acapulco, Gro.)		Fovi	1979-1980
	Conjunto RIZ I	480	Fovi	1973				
	Conjunto RIZ II	506	Fovi	1976				
Elefante	G.A. Madero (D.F.)							
	U. Hab. N. Bassols y							
	San Juan de Aragón	4 000	Infonavit	1973-1978				
	Iztacalco (D.F.)							
	U. Habitacional INPI	780		1976-1977				
	Tultitlán (Edo. de							
	México) U. Hab.	1 650	Fovi-cajón B	1975-1978				
	Izcalli del Valle	1 000	Infonavit					
III.								
Austroplan	Cuaut.-Izcalli (Edo.		Infonavit 90%					
	de México)	2 000	Fovi 10%					
	Valle de la Hacienda	1 200 lotes						
Infraposa	Coacalco (Edo. de							
	México) Parque	670	Fovi	1970-1976				
	Residencial Coacalco	5 000 lotes						

CUADRO 8 (Continuación)

Nombre del Grupo	Zona Metropolitana de la Ciudad de México			Otras Ciudades			
	Localidad	Número de Viviendas	Financiamiento	Fecha	Localidad	Número de Viviendas	Financiamiento Fecha
Tecnohogar	Azcapotzalco (D.F.)				Toluca	680	Fovi-Auris-cajón B
	Prados del Rosario	199			L. Cárdenas	24	
	Río de Luz	201			Guadalajara	377	1980
	G.A. Madero (D.F.)				Monterrey	410	1980
	Valle de Aragón	185			Villahermosa	400	Banopsa
	M. Contreras (D.F.)						
	San Bernabé	344					
	Tlalpan (D.F.)						
	Cuemanco	600		1980			
	Cuaut.-Izcalli (Edo. de México)	2013	Fovi	1980			
	Atizapán Z. (Edo. de México)	358	Infonavit				
	Coacalco (Edo. de México)	240					
	Tlanepantla (Edo. de México)						
	Los Reyes						
	Iztacala	887	Indeco				
	Naucalpan (Edo. de México)						
	Lomas Verdes	161					
	Ecatepec (Edo. de México)						
	Prados Ecatepec	99					

Azteca	Ecatepec (Edo. de México) Fracc. Azteca	12 000 6 000 lotes	Fovi-cajones 1,2,3 Infonavit		
Lennon	Ecatepec (Edo. de México) Villa de las Flores, Ciudad Azteca	1 000 1 000			
Cicsa	A. Obregón (D.F.) Lomas de las Águilas Naucalpan (Edo. de México) Las Armas Atizapán Z. (Edo. de México) Las Alamedas Tlalnepantla (Edo. de México) Las Arboledas N. Romero (Edo. de México) Campestre del Lago	1 000 lotes 1 000 2 000 lotes 1 000 2 000	Infonavit e Indeco 1978	Cuernavaca, Club de Golf Tabachines Hda. San Gaspar	4 000 lotes 4 000 lotes
IV.					
Frisa	G.A. Madero (D.F.) San Juan de Aragón	600 100 lotes			
Valcas	N. Romero (Edo. de México) Campestre del Lago	1 638 lotes		Puebla B. California Norte	

CUADRO 8 (Continuación)

Nombre del Grupo	Zona Metropolitana de la Ciudad de México				Otras Ciudades			
	Localidad	Número de Viviendas	Financiamiento	Fecha	Localidad	Número de Viviendas	Financiamiento	Fecha
Estrella	Ecatepec (Edo. de México) Prados de Ecatepec	2 500 1 000 lotes	Fovi					
Casa	Naucalpan (Edo. de México) Residencias Modelo	95 95 lotes	P.H.	1969 1970	Guadalajara	850 850 lotes	P.H.	1965-1968
	Alcanfores	84 84 lotes	P.H.	1970 1971	Meteppec	196	Fovi	1978
	Residencial Santa Cruz	70 70 lotes	P.H.	1971 1972				
	Bosques Vista del Valle	300 300 lotes	P.H.	1978				
	Ecatepec (Edo. de México) Hacienda de Aragón	936	Fovi	1978				
	Valle de Aragón	50	Fovi	1979				
	Cuaut.-Izc. (Edo. de México)	800	Fovi	1977				
	Lomas de Cuautitlán	50	Fovi	1979				
	Tultitlán (Edo. de México) Hacienda San Pablo	1236	Fovi	1979				
	Atizapán Z. (Edo. de México) Rinconada							

	Capistrano	50	Fovi	1979		
	Nezahualcóyotl (Edo. de México)	12	Fovi	1979		
Lomas Verdes	Naucalpan (Edo. de México) Fracc Lomas Verdes	3 200 3 500 lotes	Fovi-cajón B	1978-1980 1965-1978		
V.						
Dine-Prosa	M. Hidalgo (D.F.) Bosques de las Lomas Atizapán Z. (Edo. de México) La Estadía	2 100 lotes 220 lotes		1969-1978 1979		
Incobusa	Ecatepec (Edo. de México) Jardines de Morelos Jardines de Cerro Gordo Jard. de Guadalupe Jard. de Casanueva Jard. de Sta. Clara Atizapán Z. (Edo. de México) Jardines de Atizapán Jard. de Sta. Mónica	1 000 20 000 lotes 2 745 lotes 1 189 lotes 2 800 lotes 4 700 lotes 1 200 lotes 1 300 lotes		1974 1980 1978 1979	Mexicali Tapachula Cuernavaca Querétaro Celaya, Jerez Irapuato Tepic Aguascalientes San Luis Potosí Tuxpan, Veracruz Poza Rica Guadalajara Nuevo Laredo Hermosillo Tijuana	1 000 Fovi

FUENTE: Encuesta 1979-1980.

CUADRO 9 RESERVAS TERRITORIALES (1979-1980)

Nombre Empresa	Z.M.C.M		Otras ciudades	
	Localidad	Superf. (ha)	No. Viv.	Superficie (ha)
I y II				
ICA	No tiene			200.00
GMD	No tiene			
GUTSA	Tiene tierra en el D.F.			
PROPULSA	Atizapán (Edo. de Méx.)	100.0		
CONFRACO	Iztacalco (D.F.)	4.3		3.0
	Col. Reforma			
	Iztaccihuatl			
	Cuautitlán - Izc. (Edo de México)	10.0	489	
	Coacalco (Edo. de Méx.)			
S.G. Construcciones Elefante	No hay datos			
	Texcoco (Edo. de México)	150.0	6 000	
III				
AUSTROPLAN	Cuautitlán Izc. (Edo. de México)	150.0	10 000	
INFRAPOSA	Coacalco (Edo. de México)	105.8		
TECNOHOGAR	Edo. de Méx.	37.5	3 000 lotes	
AZTECA	No tiene			
LENNON	Aragón, D.F.			
	Villa de las Flores			
CICSA	No tiene			

CUADRO 9 (Continuación)

Nombre Empresa	Z.M.C.M		Otras ciudades		
	Localidad	Superf. (ha)	No. Viv.	Ciudad	Superficie (ha)
IV					
FRISA	Edo. de México				
VALCAS	No tiene				
ESTRELLA	Ecatepec (Edo. de Méx.)	13 lotes	Uso industrial		
CASA	No tiene (prefiere comprar al estado)				
LOMAS VERDES	Naucalpan (Edo. de Méx.)	200.0	10 000		
V					
DINE PROSA	Chiluca-Atizapán (Edo. de Méx.)	75.0		Valle de Bravo (Edo. de Méx.)	40.0
INCOBUSA	D.F.	300.0		Interior del país	1 200.00

FUENTE: Encuesta 1979-1980.

CUADRO 10

TIPO DE PROPIETARIO EN FRACCIONAMIENTOS APROBADOS, POR MUNICIPIO.

PERIODO V. (1982-1987)

Municipios	Total		Privados conocidos				Públicos o mixtos				Organizaciones sociales				Privados no conocidos			
	Fraccs.	Vivs.	Fraccs.	%	Vivs.	%	Fraccs.	%	Vivs.	%	Fraccs.	%	Vivs.	%	Fraccs.	%	Vivs.	%
Atizapán	4	5 161	2	50.0	1 323	25.6	1	25.0	3 196	61.9								
			R. de los Ríos				Infonavit											
							1	25.0	642	12.4								
							Auris											
Coacalco	6	18 801					4	66.7	11 716	62.4					2	33.3	7 085	37.7
							Infonavit											
Cuaut. - Izcalli	9	20 819	2	22.2	4 028	19.3	3	33.3	10 442	50.1					2	22.2	3 844	18.5
			Cons. Ing. Int.				Infonavit											
							1	11.1	345	1.6								
							Auris											
							1	11.1	2 160	10.4								
							Auris + Privado											
Cuaut. R. Rubio	1	1 127					1	100.0	1 127	100.0								
Chicoloapan	2	3 500					1	50.0	414	11.8								
							Infonavit											
							1	50.0	3 086	88.2								
							Auris											
Ecatepec	15	19 500					6	46.7	11 702	60.0	1	6.7	488	2.5	3	13.3	4 700	13.5
							Infonavit											
							5	33.3	4 710	24.1								
							Auris											

CUADRO 11

TIPO DE PROPIETARIO EN FRACCIONAMIENTOS APROBADOS POR MUNICIPIO.
PERIODO V. (1982-1987)

Municipio	Total Frac.	Total Vivs.	Frac. Part. Con.	%	Vivs. Part. Con.	%	Frac. Org. Púb. o mixtos	%	Vivs. Org. Púb. o mixtos	%	Frac. Org. Sociales	%	Vivs. Org. Sociales	%	Frac. Part. No Conoc.	%	Vivs. Part. No Conoc.	%
Atizapán	4	5 161	2	20.0	1 323	6.9	2	5.1	3 838	5.7								
Coacalco	6	18 801	1	10.0	5 382	28.1	4	10.3	11 716	17.4					1	33.3	1 703	42.1
Cuautit. - Izcalli	9	20 819	4	40.0	7 872	41.0	4	10.3	10 787	16.0	1	50.0	2 160	81.6				
Cuaut.R. Rubio	1	1 127					1	2.6	1 127	1.7								
Chicoloapan	2	3 500					2	5.1	3 500	5.2								
Ecatepec	15	19 500	1	10.0	2 044	10.7	12	30.8	16 412	24.4	1	50.0	488	18.4	1	33.3	556	13.8
Huixquilucan	1	99	1	10.0	99	0.5												
Ixtapaluca	2	5 203					2	5.1	5 203	7.7								
Nezahualcóyotl	2	2 671					2	5.1	2 671	4.0								
Nicolás Romero	1	1 200					1	2.6	1 200	1.8								
Texcoco	1	504					1	2.6	504	0.7								
Tlalnepantla	5	10 585	1	10.0	2 460	12.8	3	7.7	6 341	9.4					1	33.3	1 784	44.1
Tultitlán	5	3 998					5	12.8	3 998	5.9								
Total	54	93 168	10	100.0	19 180	100.0	39	100.0	67 297	100.0	2	100.0	2 648	100.0	3	100.0	4 043	100.0
Porcentajes	100.0	100.0		18.5		20.6		72.2		72.2		3.7		2.8		5.6		4.3

FUENTE: cuadro 3 (anexo).

CUADRO 12A
LOS GRUPOS PROMOTORES Y SUS PRÁCTICAS.
(Encuesta 1986-1987)

Nombre del grupo	Año de creación	Persona entrevistada	Socios	Origen del capital	Funciones	Núm. de empresas	Tipo de empresas	Núm. de empleados profesionistas	Núm. de empleados administrativos	Núm. de viviendas anuales
I Grupos constructores que además promueven y construyen vivienda.										
ICA (ADISA)	1978	Directores de Desarrollo Urbano	2000 (Accionistas) No Familiar	Construcción	Todas. Otras actividades	50	Construcción y fabricación. 1 empresa por operación	24	35	300
Grupo mexicano de desarrollo	1975	Gerente de Proyectos	5 Predominantemente Familiar	Construcción	Todas excepto comercialización. Otras actividades	13	Construcción y fabricación	150	200	300
GUTSA promotora	1971	Sub-director de Operaciones	5 Predominantemente Familiar	Construcción	Todas. Otras actividades	9	4 empresas por operación	14	58	300
PROPULSA	1970	Gerente General de Comercialización	No Familiar	Accionistas extranjeros	Todas. Otras actividades	14	Construcción y fabricación	—	—	200
CONFRACO	1970	Gerente de Promoción	5 No Familiar	Banca Fundaciones	Todas. excepto comercialización. Otras actividades	4	1 empresa por operación	30	50	500

CUADRO 12A (Continuación)

<i>Nombre del grupo</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Persona entrevistada</i>	<i>Socios</i>	<i>Origen del capital</i>	<i>Funciones</i>	<i>Núm. de empresas</i>	<i>Tipo de empresas</i>	<i>Núm. de empleados profesionistas</i>	<i>Núm. de empleados administrativos</i>	<i>Núm. de viviendas anuales</i>
II Grupos que promueven y construyen vivienda y además tienen otras actividades.										
Urbanizadora Elefante	1961	Gerente Administrativo	5 Predominantemente Familiar	Construcción	Todas. Otras actividades	6	3 empresas de otras actividades	45	50	1 500
Consortio de ingeniería integral	1977	Director General	5 Predominantemente Familiar	Construcción	Todas. Otras actividades	5	1 empresa de fabricación	60	24	1 500
ORVI	1971	Director de Copromociones y Servicios Inmobiliarios	3 No Familiar	Actividades inmobiliarias	Todas. Excepto comercialización. Otras actividades	8	2 empresas de fabricación	58	—	—
Promotora Hofe	1973	Director Técnico	Según el proyecto, cambia de socios	Actividades inmobiliarias	Todas. Otras actividades	5	crea empresas por operación	3	8	500
Pak Construcciones	1981	Director General	3 Familiar	Construcción	Todas. Excepto comercialización. Otras actividades	2	—	10	12	300

III Grupos que sólo promueven y construyen vivienda

AUSTROPLAN	1973	Gerente Técnico de Planeación	Sindicato DGB	Sindicatos Alemanes	Todas	3	—	175	—	1 000
Grupo Proa	1980	Gerente General	5 No Familiar	Banca (Aboumrar)	Todas. Excepto comercialización	25	21 empresas por operación	7	7	1 500
Promotora de la Vivienda, S.A.	1964	Gerente General	5 No Familiar	Actividades Inmobiliarias	Todas.	6	—	—	—	1 500
Administraciones Planeadas Atro	1980	Director General	5 Mixta	Actividades Inmobiliarias	Todas. Excepto comercialización	6	2 constructoras	23	20	300
Grupo Ivstal	1984	Director General	5 Predominantemente Familiar	Actividades Inmobiliarias	Todas	4	—	12	6	430
SADASI	1976	Director General Contador	5 Predominantemente Familiar	Actividades Inmobiliarias	Todas. Excepto urbanización y comercialización	5	2 empresas por operación	10	—	350
Grupo Impromex	1981	Director General	3 No Familiar	Actividades Inmobiliarias	Todas	12	8 empresas por operación	10	25	150

CUADRO 12A (Continuación)

Nombre del grupo	Año de creación	Persona entrevistada	Socios	Origen del capital	Funciones	Núm. de empresas	Tipo de empresas	Núm. de empleados profesionistas	Núm. de empleados administrativos	Núm. de viviendas anuales
TECNOHOGAR en proceso de liquidación										
UNICORNIO Administradora-Master Construcciones	1986	Director General	No dio datos	Actividades Inmobiliarias	Todas. Excepto construcción	2	—	—	—	40
Zatarain Luna, S.A.	1980	Director General	5 Predominantemente Familiar	Actividades Inmobiliarias	Todas. Excepto construcción	1	—	4	—	42
IV Grupos que promueven vivienda										
FISOMEX	1982	Director de Planeación	—	Banca	Todas. Excepto construcción	7	3 empresas por operación	265	56	1 500
ADMICOP	1960	Director Técnico	Predominantemente Familiar	Actividades Inmobiliarias	Todas. Excepto comercialización y urbanización	153	Todas por operación, 3 empresas administradoras	40	60	1 200
Urbe Consultores	1983	Director General	3 Familiar	Actividades Inmobiliarias	Todas. Excepto comercialización	5	2 empresas de otras actividades	15	13	1 200

					Otras actividades		y por operación			
Guillermo Simón	1972	Director General	Familiar	Actividades Inmobiliarias	Todas. Exepto construcción	1	—	5	6	300
LOMAS VERDES en proceso de liquidación										
V Grupos fraccionadores										
INFRAPOSA	1971	Contralor	5 No Familiar	Industria textil y actividades inmobiliarias	Fraccionadores. No producen vivienda	5	1 empresa por operación	9	13	—
DINE-PROSA	1978	Director Técnico	—	Gran industria	Fraccionadores. No producen vivienda	7	3 empresas por operación	21	14	—

FUENTE: Encuesta 1986-1987

CUADRO 12B
LOS GRUPOS PROMOTORES Y SUS PRÁCTICAS. (ENCUESTA 1986-1987)

Nombre del grupo	Financiamiento hipotecario				Lugar de operación			% de Recursos Propios	Reservas Territoriales	Otras actividades	
	FOVI (cajones)	%	Otros	%	D.F.	Municipios	Provincia			Inmobiliarias	No Inmobiliarias
ICA	2,3,4 S.R.	100	—	—	—	Atizapán	Cancún Querétaro	10	200 ha	Construcción de Centros comerciales, Obra Civil	Fabricación de Cemento y concreto, manufactura metálica material prefabricado
GMD	3,4	100	—	—	—	Tultitlán Cuautitlán-Izcalli	Tabasco	15	No tiene	Construcción de obra civil y plantas industriales	Fabricación de material y elementos para la construcción
GUTSA	3	100	—	—	—	Coacalco	Tijuana Aguascalientes	5-10	20.65 ha	Construcción de Centros comerciales, naves industriales y club deportivo	Fabricación de materiales prefabricados
PROPULSA	2,3	100	—	—	—	Atizapán	—	—	250 vivs.	Construcción de hoteles, obra civil, bodegas, oficinas y centros comerciales, remodelación	Fábrica de block

CUADRO 12B (Continuación)

Financiamiento hipotecario					Lugar de operación			% de Recursos Propios	Reservas Territoriales	Otras actividades	
Nombre del grupo	FOVI (cajones)	%	Otros %	D.F.	Municipios	Provincia	Inmobiliaria			No Inmobiliarias	
Confraco	1,2	100	—	Iztapalapa	Cuautitlán-Izcalli, Cuautitlán de R.R., Tlalnepantla	Toluca Puebla	10-15	3.5 ha	Construcción de obras civiles, club deportivo, remodelación en D.F. y Puebla	—	
Elefante	2,3	40	Inf.	1*60	Tlalpan	Coacalco	Toluca Veracruz	5-10	No tiene	Construcción y venta de locales comerciales	—
CII	1,2	60	Inf.	40	—	Cuautitlán-Izcalli	Toluca Cancún Aguascalientes Tabasco Querétaro Coahuila	10-24	67.5 ha	Construcción de edificios comerciales y obra civil	Fábrica dosificadora de concreto
ORUF	1,3	45	Inf.	55	—	Atizapán Tultitlán	—	5-10	No tiene	—	Fábrica de block y herrería
HORE	3	100	—	—	—	Naucalpan	—	15	0.15 ha	Construcción de centro comercial	—
PAK	1,2	90	Fov.	10	—	Ecatepec	Irapuato Salamanca	20	50 000 vivs.	Construcción de centros comerciales	—
AUSTRP.	1	25	Inf.	75	—	Cuautitlán-Izcalli	Querétaro	20-30	No tiene	—	—
PROA	4,R	100	—	—	Tlalpan	—	Puebla León	30	No tiene	—	—

Nombre del grupo	Financiamiento hipotecario				Lugar de operación			% de Recursos Propios	Reservas Territoriales	Otras actividades	
	FOVI (cajones)	%	Otros %	D.F.	Municipios	Provincia	Inmobiliaria			No Inmobiliarias	
PROMOT. VIV. ATRO	2,3,4,R 2,3,5	100 100	— —	Coyoacán Cuajimalpa	— Ecatepec Atizapán Cuautitlán	S. L. Potosí León Sn. Luis Potosí Pachuca	30 30	18 ha 7.8 ha	— —	— —	
IVSTAL	2,3,R 2	100 100	— —	Tlalpan —	— Coacalco	Acapulco —	Variable 15	1.5 ha 8.6 ha	— —	— —	
IMPROMEX	1,2,3	100	—	—	Cuautitlán	Puebla Cuernavaca Toluca Irapuato	12-15	1.0 ha	—	—	
UNICORNIO	4	100	—	Narvarte	—	—	25	No tiene	—	—	
Z. LUNA	2	100	—	—	—	Mazatlán	10-30	1.0 ha	—	—	
FISOMEX	1,2	100	—	Tlalpan	Ecatepec	León	15	60 ha	Promoción de hoteles	—	
ADMICORP	1,2,3,R	100	—	—	—	Tijuana Toluca Hidalgo	—	47 ha	Promoción de Villas turísticas, club de golf	Fábrica de cosméticos y hongos	
URBE	2,3	100	—	—	Tultepec	—	No desembolsa	Para 3 000 viviendas	Servicio inmobiliario para oficinas, bodegas y fábricas	—	
INFRAPOSA	No piden crédito	—	—	—	Coacalco	—	Variable	No tiene	Otras actividades textiles	—	
DINE-PROSA	No piden crédito	—	—	Bosques de las Lomas	—	—	35-40	65 ha	Vinculado a DESC.	—	

FUENTE: Encuesta 1979-1980.

CUADRO 13
ORGANIZACION EMPRESARIAL (1986-1987)

Nombre del grupo	Holding	Empresa promotora	Empresa servicios admvos.	Empresa constructora	Empresa comercializadora	Empresa planeación y diseño	Empresa de fabricación	Empresas por operación o locales	Empresas que realizan otras actividades	
									Inmobiliarias	No inmobiliarias
I.										
ICA	ADISA			Construc. urbana pesada y especializada		Ingeniería y Consultorías	Cemento y concreto, manufacturas metálicas y mat. prefabricados	Fraccionadora "Los Gamitos"	Construcción de centros comerciales	Desarrollo de Recursos Naturales
GMD	GMD	EID	DEUR	COVI, OPSA		DEIN INPLAN	IMET COCONSA TECSISA		Construcción de Obra Civil (DETEC, DEIL)	Desarrollo de Infraestructura (DINFRA)
GUTSA	X	GUTSA		GUTSA Constructora		GUTSA Arquitectura	Materiales prefabricados	Constructora y Promotora TUCAN (Tijuana) Sonora Construcciones Ingenieros Civiles de Baja California, PROURBE del Bajío	Construcción de Centros Comerciales y Naves industriales	

PROPULSA	Grupo UTIL Propulsa		Monarca, Gigante	MEVEA	BLOCK	Construcción de hoteles, obra civil, bodegas almace- nes y oficinas
CONFRACO		Confraco	Constructora y Fraccionadora Continental, ECO		Lomas Estrella	Construcción Club Deportivo y hoteles. Remo- delación de Centro Histórico en D.F. y Puebla.
II.						
ELEFANTE	Corporación Mexicana	Urbanizadora Elefante	Constructora Elefante			Construcción y venta locales comerciales (30 empresas)
Consortio de Inge- neria Integral	X	Inmobiliaria ACRE, C.I.I.	A R A	Comercializa- ción y ventas, S.A.	Maquinaria y Concre- tos, S.A.	Construcción oficinas. Edificio, urbanización
ORVI	X	Promotora y Constructora ORVI X	ORVI, DISA		Blockera y Herrera	
HOFE		Promotora HOFE, In- mobiliaria	X	X		Construcción centros comer- ciales
PAK		PAK, MOGAVI				Construcción centros comer- ciales

CUADRO 13 (Continuación)

Nombre del grupo	Holding	Empresa promotora	Empresa servicios admvos.	Empresa constructora	Empresa comercializadora	Empresa planeación y diseño	Empresa de fabricación	Empresas por operaciones o locales	Empresas que realizan otras actividades	
									Inmobiliarias	No inmobiliarias
III.										
AUSTROPLAN		X		COVENDIV			X			
PROA	X				URVITEC, GRECA, SCANDAL			21 empresas por operación		
PROVISA	PROVISA		DIFAM	X (Supervisión)		X	XX			
ATRO		XXX	X		XX					
IVSTAL		X	X		X	X				
SADASI	Grupo Casas Taxco		X		X			2 inmobiliarias		
DIPROMEX	Grupo Impromex, S.A.		ACISA, MISA		COMISA			8 inmobiliarias CISA, CITSA, CIPSA, CISPSA, CICSA, CIISA, CICUSA CICESA		

TECNOHOGAR en proceso de liquidación

UNICORNIO

X

X

ZATARAIN no pertenece a un grupo
LUNA

IV.

FISOMEX

FISOMEX

Inmobiliaria Mexicana Industrial

AFI

INCOBUSA

Urbanizadora de Tijuana. Inmobiliaria Los Paraísos Jardines del Pedregal

Construcción hoteles y lotes residenciales

ADMICORP

ADMICORP

Sistematización Dinámica Cobranza Sistematizada

150 empresas por operación

Construcción centros comerciales y Reino Aventura

URBE

No tiene pero funciona como tal

Consortio Edificador y constructor

URBE
DASCI

Empresas por operación

Construcción Fábrica de cosméticos y hongos
villas turísticas, Club de Golf, Planeación Urbana

CUADRO 13 (Continuación)

Nombre del grupo	Holding	Empresa promotora	Empresa servicios	Empresa	Empresa	Empresa	Empresa	Empresas por operaciones o locales	Empresas que realizan otras actividades	
			admvos.	constructora	comercializadora	planeación y diseño	de fabricación		Inmobiliarias	No inmobiliarias
GMO. SIMON		X								Construcción oficinas, bodegas y fábricas. Administración de terrenos
LOMAS VERDES en proceso de liquidación										
V.										
INFRAPOSA	No tiene pero funciona como tal	INFRAPOSA	Asesores Mexicanos		Promotora de Desarrollo Urbano		Impulsora Fuentes del Valle			
DINE-PROSA	PROSA					DINE				Bosques de las Lomas, Club Ecuestre Chiluca, Promotora San Gaspar

FUENTE: Encuesta 1986-1987

CUADRO 14
OPERACIONES RECIENTES DE LAS PROMOTORAS.
(Localización número de viviendas y tipo de financiamiento)
(1986-1987)

Nombre de la empresa	Z.M.C.M.			OTRAS CIUDADES		
	Localidad	Núm. de Viv.	Financiamiento	Localidad	Núm. de Viv.	Financiamiento
I.						
ICA	Atizapán	40	FOVI (cajón 3)	Querétaro, Parques Residenciales	400	FOVI (cajones 2, 3, 4, R)
	(Edo. de México) (Desde 1985 no tiene operaciones nuevas)			Cancún	40	FOVI (cajón 5)
GMD	Cuautitlán-Izca.	1130	FOVI (cajones 2 y 3)	Acapulco		INFONAVIT
	Tultitlán	1680	FOVI (cajones 2 y 3)	B. California		FONATUR
	Ecatepec (Edo. de México)	426	FOVI (cajón 1)	Villahermosa	88	FOVI (cajones 3 y 4)
GUTSA	Coacalco (Edo. México)			Tijuana	128	
	Rinconada Coac.	200	FOVI (cajón 3)	Aguascalientes	122	
	Otros municipios	364				
PROPULSA	Atizapán (Edo. México) Lomas Lindas	500				
CONFRACO	Iztapalapa (D.F.)	126	FOVI (cajón 1)	Metepec, Toluca	514	FOVI (cajones 1 y 2)
	Tlalnepantla (Edo. de México)	2460	FOVI (cajón 2)			
	Cuautitlán-Izc.					

CUADRO 14 (Continuación)

Nombre de la empresa	Z.M.C.M.			OTRAS CIUDADES		
	Localidad	Núm. de Viv.	Financiamiento	Ciudad	Núm. de Viv.	Financiamiento
	(Edo. de México)	318	FOVI (cajones 1 y 2)			
	Coacalco (Edo. de México)	200	FOVI (cajón 2)			
II.						
ELEFANTE	Tlalpan (D.F.)	2 000	FOVISSSTE (tipo 2 y 3)	Toluca	600	INFONAVIT (tipos 2 y 3)
	Fuentes Brotantes Coacalco (Edo. de México)	1 750	INFONAVIT Tipo 2 y 3)	Veracruz	150	FOVISSSTE (tipos 2 y 3)
Consortio de Ingeniería Integral	Ecatepec (Edo. de México)	550	FOVI (cajón 1)	Toluca	60	FOVI (cajón R)
	Naucalpan (Edo. de México)	345	FOVI (cajón 1)	Villahermosa, Tab.	520	FOVI (cajón 3)
	Coacalco (Edo. de México) Fracc. San Rafael Coacalco	108	INFONAVIT	Cd. Acuña, Coah.	160	FOVISSSTE (tipos 3 y 4)
	Cuatitlán - Izc.	1 900	FOVI (cajones 1, 2, 3)	Metepec, Fracc.		
	(Edo. de México)	288	FOVI (cajón R)	Las Marinas	540	INFONAVIT
		110	UNICEF (VIS-1)	Metepec, Fracc.		
				Izcalli, Cuauhtémoc	1 200	FOVI
				Metepec, Fracc.		
				Las Margaritas	688	FOVI (cajón 1)

ORVI	Tultitlán (Edo. de México)	704	FOVI (cajón 3)		
	Atizapán (Edo. de México)	104	FOVI (cajón 1)		
HOPE	Naucalpan (Edo. de México)	265	FOVI (cajón 3)		
PAK	Ecatepec (Edo. de México) Prados de Ecatepec	603	FOVI (cajón 1)	Salamanca	36 FOVI (cajón 1)
					62 FOVI (cajón 2)
				Irapuato	74 FOVI (cajón 2)

III.

AUSTROPLAN	Cuautitlán - Izc. (Edo. de México)	450	INFONAVIT	Querétaro	INFONAVIT
		250	FOVI	Toluca	INFONAVIT
PROA	Tlalpan (D.F.)	32	FOVI (cajón 4)	Puebla	
	Rincón de Coapa	48	FOVI (cajón R)	León	
PROVISA	Coyoacán (D.F.)			San Luis Potosí	
	Pedregal del Murel	670	FOVI (cajones 2, 3, 4, R)	León, Gto.	FOVI (cajones 2, 3, 4)
	Torres del Maurel	420	FOVI (cajones 2, 3, 4)	Puebla	
ATRO	Cuajimalpa (D.F.)	20	FOVI (cajón 5)	León, Gto.	
	Ecatepec (Edo. de México)	80	FOVI (cajón 2)	San Luis Potosí Pachuca, Hgo.	

CUADRO 14 (Continuación)

Nombre de la empresa	Z.M.C.M.			OTRAS CIUDADES		
	Localidad	Núm. de Viv.	Financiamiento	Localidad	Núm. de Viv.	Financiamiento
	Atizapán (Edo. México)	60	FOVI (cajón 3)			
	Cuautitlán-Izc. (Edo. México)	111	FOVI (cajón 2)			
IVSTAL	Tlalpan (D.F.) Los girasoles	580	FOVI (cajones 2 y 3)	Acapulco		FOVI (cajón R)
SADASI	(D.F.) Calle 8 núm. 35	12	FOVI (cajón 2)			
	Tultitlán (Edo. de México) Fuentes del Valle	245	FOVI (cajón 2)			
	Cuautitlán - Izc. (Edo. de México)					
	Los Morales	175	FOVI (cajón 2)			
	Coacalco (Edo. de México) Jardines de San José	462	FOVI (cajón 2)			
	Coacalco (Edo. de México) Bosques del Valle	1 244	FOVI (cajón 2)			
IMPROMEX	Cuautitlán R. Rubio (Edo. de México) Villas de Cuautitlán II	60	FOVI (cajón 1)	Toluca (Edo. de México) Bosques de la Mora	28	FOVI (cajones 1 y 3)
				Cuernavaca, Mor. "Villa de Cortés"	80	FOVI (cajones 2 y 3)

Irapuato, Gto. Villas el Dorado	128	FOVI (cajón 3)
Puebla, Pue. Bosques de Sn. Sebastián II.	136	FOVI (cajón 1)

TECNOHOGAR en proceso de liquidación

UNICORNIO- MASTER	Iztapalapa (D.F.) Villas Estrella	500	FOVI 1
	B. Juárez (D.F.) Col. Narvarte	40	FOVI (cajón 4)

Zatarain Luna	Mazatlán, Sin. Acuario, Mazatlán San Juan del Río, Qro.	93	FOVI (cajón 2)
		52	FOVI

IV.

FISOMEX	Ecatepec (Edo. de México)	1 292	FOVI (cajón 1)	León, Gto. Tijuana, B.C.N.	25 14 lotes	FOVI (cajones 1 y 2)
	Valle de Santiago	373 lotes	FONHAPO (pie de)			
	Tlalpan (D.F.) Jardines de la Montaña	lotes				

ADMICORP	G.A. Madero (D.F.) San Juan de Aragón	200	Fovi (cajón 1)
	Rinconada de Aragón		
	Ecatepec (Edo. de México)	200	

CUADRO 14 (Continuación)

Nombre de la empresa	Z.M.C.M.			OTRAS CIUDADES		
	Localidad	Núm. de Viv.	Financiamiento	Ciudad	Núm. de Viv.	Financiamiento
	Cuautitlán - Izc. (Edo. de México) Villas de la Hda.	60 400	FOVI (cajones 2 y 3) FOVI (cajones 1, 2)			
URBE	D.F. Edo. de México		FOVI (cajón 2)	Tijuana, B.C.	253	FOVI (cajón R)
Guillermo Simón	Tultepec, (Edo. de México)	3 000	FOVI (cajones 2 y 3)			
Lomas Verdes	En proceso de liquidación					
V.						
INFRAPOSA	Coacalco (Edo. de México) Las Margaritas Bosques del Valle	300 lotes 6 000 lotes				
DINE-PROSA	M. Hidalgo (D.F.) Bosques de las Lomas Secc. 18 Edificio Condominal)	200 lotes 18	(para condominio horizontal)			

FUENTE: Encuesta 1986-1987.

CUADRO 15
RESERVAS TERRITORIALES 1986-1987

<i>Empresa</i>	<i>Z.M.C.M.</i>			<i>OTRAS CIUDADES</i>		
	<i>Localidad</i>	<i>Superficie (ha)</i>	<i>Núm. de Viv.</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Superficie (ha)</i>	<i>Núm. de Viv.</i>
I						
ICA				Querétaro	200.0	
GMD	No tienen (la vendieron a AURIS)					
GUTSA	D.F. Bosques de las Lomas, Perisur, Insurgentes Sur	10.00		Toluca Acapulco	10.0	134
PROPULSA	Atizapán (Edo. de México) 2a. Sección de Lomas Lindas	5.0	250			
CONFRACO	D.F. (baldíos)	1.0		Edo. de México	2.5	
II						
ELEFANTE	No tienen					
C.I.I.	Cuautitlán-Izcalli (Edo. de México) D.F. (Villa Coapa)	65.0 2.5	8 296	Toluca (AURIS)		1 550

CUADRO 15 (Continuación)

Empresa	Z.M.C.M.			OTRAS CIUDADES		
	Localidad	Superficie (ha)	Núm. Viv.	Ciudad	Superficie (ha)	Núm. de Viv.
ORVI	No tiene					
HOFE	Huixquilucan (Edo. de México) La Herradura	0.1	Centro Comercial			
PAK	D.F. Ecatepec (Edo. de México)	30.0	2 500	Irapuato Salamanca	30.0	2,500
III						
AUSTROPLAN	Cuautitlán - Izcalli (Edo. de México)	100.0	10 000			
PROA	No tienen					
PROVISA	No tienen			San Luis Potosí León		250
					18.0	600
ATRO	D.F. (Cuajimalpa)	3.0	200			
	(Edo. de México)					
	Cuautitlán - Izcalli	1.5	111			
	Ecatepec	1.5	114			
	Atizapán	1.8	260			
INSTAL	D.F. (Villa Coapa)	1.5	1 600			

<i>SADASI</i>	<i>Coacalco (Edo. de México)</i>	8.6	2 050		
<i>IMPROMEX</i>	No tienen			San Luis Potosí	1.0 150
<i>UNICORNI</i>	No tienen				
<i>ZATARAIN LUNA</i>	D.F. y Edo. de México	1.0		Mazatlán	No contestó
IV					
<i>FISOMEX</i>	Ecatepec (Edo. de México)			Tijuana	20.0
	Jardines de Mor.	10.0		León	20.0
	Valle de Santiago II	10.0			
<i>ADMICORP</i>	D.F. (Pedregal de San Ángel) Municipios conurbados			Cancún Tijuana Querétaro Pachuca	
<i>URBE</i>	Municipios Conurbados	27.0	2 200	Tijuana	20.0 1,750
<i>GUILLERMO SIMON</i>	Tultepec (Edo. de México)	20.0	3 000		
V.					
<i>INFRAPOSA</i>	No tienen				
<i>DINE PROSA</i>	Atizapán (Edo. de México) San Gaspar	75.0		Valle de Bravo	40.0

Fuente: Encuesta 1986-1987 .

CUESTIONARIO

ENCUESTA A PROMOTORES PRIVADOS

Persona entrevistada _____

Cargo _____

La empresa ha sufrido cambios importantes en cuanto a:

a) La organización empresarial

1. Los socios ¿son los mismos o hay nuevos?, ¿quiénes son?

_____ .

2. Si pertenece a un grupo, ¿qué otras empresas trabajan con usted?, ¿qué hace cada una de estas empresas?, ¿ya las tenían antes o son nuevas?, ¿hacían lo mismo antes? _____

_____ .

3. Como empresario, ¿le interesaría más asociarse (fusionarse o comprar) con empresas que participan en la misma fase de producción que usted (ej.: compradores de terrenos, constructoras, inmobiliarias) o con empresas de fases sucesivas (por ej.: tabiquerías, cementeras, especialistas en finanzas, trámites, etc.)? ¿Han realizado alguna compra, venta, fusión o asociación con un tipo de empresa de las antes mencionadas? _____

_____ .

4. Durante los cuatro años pasados, ¿ha tenido que descentralizar decisiones, creando más y nuevas oficinas pequeñas, organizaciones semi-autónomas o promotoras del proyecto? _____

_____ .

5. ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de la parcialización del trabajo? _____

_____ .

6. ¿Cuáles son las ventajas de crear un holding? ¿Lo ha intentado en su empresa? _____

_____ .

b) El personal con que trabaja

1. ¿Ha aumentado o disminuido en los últimos años? _____

_____ .

2. Número de profesionales _____

_____ .

3. Personal administrativo _____

_____ .

4. Otros _____

_____ .

c) El tipo de actividad realizada

1. ¿Hay cambios en el tipo de promociones (de interés social, para organizaciones públicas, para medianos o altos ingresos)?

2. ¿Las venden a particulares, o a organismos públicos? (Si es a ambos, el porcentaje para cada uno).

3. ¿Venden más lotes solos que antes (cuántos lotes, qué porcentaje de la venta total)?

4. ¿Tienen reservas territoriales (cuántas hectáreas, para cuántas viviendas, dónde, cómo las han conseguido)?

5. ¿Han emprendido nuevas actividades inmobiliarias como respuesta a la baja demanda ocasionada por la crisis, tales como: el desarrollo turístico, la construcción de edificios comerciales, etc.?

6. ¿Hay cambios notorios en el volumen de la producción o en cuanto a la localización? (Relación, de antes y ahora, de la producción ubicada en el D.F., con la del Estado de México). —

7. ¿Cuántas viviendas al año producen?

_____ .

8. Si construyen en una sola zona, ¿cuántas viviendas ya han construido?, ¿qué porcentaje del terreno disponible representan?

_____ .

9. ¿Ha construido (vendido) en provincia? _____

_____ .

10. ¿Comenzó últimamente? _____

_____ .

11. ¿Aumentó las operaciones? _____

_____ .

12. ¿Dónde? _____

_____ .

13. ¿Ha comprado terrenos ya construidos en el D.F., para reconstruir con un mejor aprovechamiento del uso del suelo (multifamiliares, casas duplex)? _____

_____ .

14. ¿Qué operaciones ha realizado recientemente? (Nombre, localización, número de viviendas, tipo). _____

15. ¿Usa actualmente materiales prefabricados (por la carestía de los materiales tradicionales)? _____

_____ .

16. Las plantas ¿son nacionales o extranjeras? _____

_____ .

d) Los créditos y las finanzas:

1. ¿Hay una restricción de créditos debido a la crisis o a otros factores?, ¿han solicitado crédito personal o crédito hipotecario?

_____ .

2. ¿Qué papel tiene la banca nacionalizada en el financiamiento de la construcción? ¿Qué garantías o condiciones pide para otorgar créditos a promotores? ¿Existen grupos o empresas que tienen más facilidades de acceso a los créditos internos?, ¿por qué?

_____ .

3. ¿Qué pasó con las acciones que la banca privada tenía en las constructoras, promotoras, inmobiliarias, etc.? _____

_____ .

4. Antes de 1980, ¿tenían deudas en el extranjero?; ¿cómo resolvieron el problema? ¿Ha solicitado crédito al extranjero en los últimos cuatro años? _____

5. ¿Ha vendido acciones a compradores extranjeros? _____

6. ¿Qué porcentaje de fondos propios tiene que invertir en cada operación? ¿Son de cartera propia o provienen de pagos anticipados (enganche, etc.)? _____

7. ¿Se ha retirado la banca nacionalizada de la promoción y las instituciones estatales de la vivienda? ¿Implica esto que haya más espacio para los promotores privados? _____

8. ¿Cómo suplen la falta de crédito? _____

9. ¿Ha habido cambios en los últimos años en el ritmo de encadenamiento de las operaciones, entre diferentes promociones o entre las etapas de una promoción? ¿Qué lapso transcurre entre:

A: 1) La compra del terreno y la construcción (o venta del lote)? _____

2) ¿El inicio de la construcción y la venta de la casa?

_____ .

B: ¿El inicio de una operación y el inicio de la siguiente?

_____ .

10. ¿Qué insumo o fase de una operación ha incrementado más su precio?: ¿la tierra?, ¿los materiales de construcción?, ¿el capital (crédito)?, ¿los permisos?, etc. _____

_____ .

11. ¿Hay más requisitos para obtener permisos?, ¿cuáles son?

_____ .

12. ¿Cómo repercute eso en los precios a los adquirentes? ____

_____ .

13. ¿Cómo considera sus utilidades netas anuales actualmente? (Porcentaje en relación a lo invertido). _____

_____ .

14. ¿Se han deteriorado sus utilidades con la crisis?

e) *La relación con las instituciones estatales:*

1. Aparte del crédito para la construcción de viviendas ¿ha recibido crédito público para la compra de maquinaria y equipo para su empresa? _____

2. ¿Qué otro apoyo financiero, fiscal o de otro tipo ha recibido de las instituciones públicas para el desarrollo de su actividad?

3. ¿Le ha comprado terrenos al Estado? ¿En qué proporción con respecto a la adquisición total? _____

4. ¿Eran terrenos ejidales o comunales? _____

5. ¿Es actualmente más fácil o más restringida la conversión de terrenos ejidales y comunales a la propiedad privada? ¿Qué experiencia ha tenido en este campo? _____

6. ¿Considera razonables los precios fijados por el FOVI para la vivienda de interés social? _____

7. ¿Ha trabajado con el INFONAVIT o el FOVISSSTE?, ¿cómo le ha resultado?, ¿qué problemas ha tenido?

8. ¿Cómo escogen el INFONAVIT o el FOVI a las empresas privadas que trabajan con ellos?

9. ¿Cuáles han sido, de acuerdo a su experiencia, los impactos de algunos planes del Estado sobre las operaciones de vivienda (Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Nacional de la Vivienda, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Plan de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del DDF)? _____

10. ¿Cuál de ellos ha tenido mayor impacto? _____

_____ .
11. ¿Han sido ustedes consultados en la elaboración de alguno de esos planes?, o por el contrario, ¿se sienten ustedes afectados negativamente por esas medidas? _____

_____ .

12. ¿Considera usted que la nacionalización de la banca ha sido positiva o negativa para el desarrollo de su actividad? _____

_____ .

f) Su opinión acerca del sector

1. ¿Pertenece a alguna cámara o asociación? _____

_____ .

2. ¿Cuál es el papel de ésta?, ¿qué ha logrado? _____

_____ .

3. ¿Cómo cree usted que la crisis ha afectado al sector de los promotores? ¿Ha disminuido el número de empresas?, ¿a cuáles ha afectado más?, ¿han aparecido nuevas?, ¿se han fusionado algunas? ¿Nos puede dar algunos nombres al respecto? _____

_____.

4. ¿Se ha reducido el mercado para ese sector? _____

_____.

5. ¿Qué parte del mercado es la más afectada? _____

_____.

6. ¿Existe algún tipo de acuerdo para el reparto del mercado?

_____.

7. ¿Cómo se manifiesta la competencia entre promotores? _____

_____.

8. ¿Cuáles han sido las empresas más beneficiadas por la política del gobierno? _____

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo I

- | | |
|---|----|
| 1. ZMCM: crecimiento de la mancha urbana sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra (1940-1975) | 58 |
| 2. Diferentes tipos de tenencia de la tierra en el Distrito Federal y municipios del Estado de México (1940-1976) | 59 |
| 3. Crecimiento de la mancha urbana sobre diferentes tipos de tenencia de la tierra en los municipios del Estado de México (1976-1982) | 60 |

Capítulo II

- | | |
|---|-----|
| 4a. Fraccionamientos autorizados en los municipios conurbados del Estado de México. Análisis por quinquenio. Periodo I. 1958-1963 (Gustavo Baz) | 98 |
| 4b. Distribución municipal de fraccionamientos (porcentajes) | 101 |
| 5a. Fraccionamientos autorizados en los municipios conurbados del Estado de México. Análisis por quinquenio. Periodo II. 1964-1969 (Fernández Albarrán) | 102 |
| 5b. Distribución municipal de fraccionamientos (porcentajes) | 103 |
| 6a. Fraccionamientos autorizados en los municipios conurbados del Estado de México. Análisis por quinquenio. Periodo III. 1970-1975 (Hank González) | 104 |
| 6b. Distribución municipal de fraccionamientos (porcentajes) | 106 |
| 7a. Fraccionamientos autorizados en los municipios conurbados del Estado de México. Análisis por quinquenio. Periodo IV. 1976-1981 (Jiménez Cantú) | 107 |
| 7b. Distribución municipal de fraccionamientos (porcentajes) | 109 |
| 8a. Fraccionamientos autorizados en los municipios conurbados del Estado de México. Análisis por quinquenio. Periodo V. 1982-1987 (Del Mazo-Baranda) | 110 |

8b. Distribución municipal de fraccionamientos (porcentajes)	112
9. Síntesis de los fraccionamientos autorizados en el conjunto de los municipios conurbados del Estado de México, por periodo gubernamental (1958-1987)	113
10. Síntesis de los fraccionamientos autorizados por municipio conurbado del Estado de México (1958-1987)	114
Capítulo III	
11. Programas de viviendas terminadas. Inversión realizada por organismos, 1973-1980 (Millones de pesos corrientes y porcentajes)	156
12. Programa de viviendas terminadas. Número de viviendas promovidas por organismos, 1973-1980	157
13. Evolución de precios al consumidor, costo de la vivienda y salarios (ciudad de México, 1974-1987) (Base 1974 = 100).	158
14. Producción de vivienda por tipo de programas y organismos (1983-1986)	160
15. Créditos hipotecarios para la construcción y adquisición de vivienda concedidos por las instituciones de crédito de la banca nacionalizada y mixta (Millones de pesos a fin de diciembre de cada año)	161
Tabla A. Diferentes formas de producción de vivienda en la ZMCM	162
Capítulo IV	
16. (Síntesis) Importancia de empresas privadas e instituciones públicas en los fraccionamientos aprobados. Periodos. Periodos I y II (1958-1969)	208
17. (Síntesis) Importancia de empresas privadas e instituciones públicas en los fraccionamientos aprobados. Periodos III y IV (1970-1981)	209
18. Personal de las empresas encuestadas (1979-1980)	212
19. Tipo de operaciones y viviendas promovidas. (Encuesta 1979-1980.) ZMCM y resto del país	213
20. Síntesis de operaciones realizadas (1979-1980)	216
21. (Síntesis) Superficie de reservas territoriales (1979-1980)	217
Capítulo V	
22. (Síntesis) Importancia de empresas privadas e instituciones públicas en los fraccionamientos aprobados en el Estado de México. Periodo V (1982-1987)	250

23. Personal de las empresas encuestadas (1986-1987)	252
24. Tipo de operaciones y viviendas promovidas (Encuesta 1986-1987) ZMCM y resto del país	254
25. Síntesis de operaciones realizadas (1986-1987)	258
26. Superficie de reservas territoriales (1986-1987)	259
27. Salario mínimo y precio de venta de terrenos (\$/m ²) en los fraccionamientos Jardines de la Montaña (D.F.), y Jardines de Morelos (Ecatepec, Estado de México) (1981-1986) Año base: 1974 = 100	260
28. Listado de operaciones del Instituto AURIS (1981-1987)	262
29. Operaciones habitacionales del INFONAVIT en el D.F. (1973-1986)	264
30. Operaciones habitacionales del INFONAVIT en los municipios conurbados del Edo. de México (1973-1986)	265

Capítulo VI

31. Distribución espacial de la población por contorno en la ZMCM (1950-1980)	296
32. Crecimiento de la población por décadas en la ZMCM (1950-1980)	298
33. Relación análisis centro-periferia con análisis por zonas de consolidación (ZMCM) (1950-1980)	300
34. Porcentaje de viviendas con agua entubada dentro de la vivienda, por contorno en la ZMCM (1950-1980)	302
35. Porcentaje de viviendas sin agua entubada por contenido en la ZMCM (1960-1980)	304
36. Porcentaje de población con instrucción primaria por contorno en la ZMCM (1950-1980)	306
37. Ingreso de la población en la ZMCM (1970-1980)	308
38. Síntesis por contorno: población, agua, educación e ingreso (1950-1980)	310
39. Crecimiento poblacional de municipios conurbados del Estado de México y su relación con las viviendas previstas en fraccionamientos aprobados (1960-1980)	311
40. Viviendas producidas por los principales organismos públicos en la ZMCM	313

Anexo

1. Operaciones habitacionales públicas y privadas realizadas en la ZMCM (Base para la muestra de promotores 1970-1980)	338
2. Tipo de propietario en fraccionamientos aprobados, por municipio. Periodos I y II (1958-1969)	344

3. (Síntesis) Tipo de propietario en fraccionamientos aprobados, por municipio. Periodos I y II (1958-1969)	346
4. Tipo de propietario en fraccionamientos aprobados, por municipio. Periodos III y IV (1970-1981)	347
5. (Síntesis) Tipo de propietario fraccionamientos aprobados, por municipio. Periodos III y IV (1970-1981)	351
6A. Los grupos promotores y sus prácticas (Encuesta 1979-1980)	352
6B. Los grupos promotores y sus prácticas (Encuesta 1979-1980)	355
7. Organización empresarial (1979-1980)	358
8. Operaciones recientes de las promotoras (1979-1980) (Localización, número de viviendas y tipo de financiamiento)	363
9. Reservas territoriales (1979-1980)	370
10. Tipo de propietario en fraccionamientos aprobados por municipio. Periodo V (1982-1987)	372
11. Tipo de propietario en fraccionamientos aprobados, por municipio. Periodo V (1982-1987)	374
12A. Los grupos promotores y sus prácticas (Encuesta 1986-1987)	375
12B. Los grupos promotores y sus prácticas (Encuesta 1986-1987)	381
13. Organización empresarial (1986-1987)	384
14. Operaciones recientes de las promotoras (Localización, número de viviendas y tipo de financiamiento) (1986-1987)	389
15. Reservas territoriales 1986-1987	395

ÍNDICE DE GRÁFICAS

I. Fraccionamientos aprobados, superficie y viviendas. Municipios conurbados. ZMCM (1958-1987)	71
II. Fraccionamientos populares/superficie y viviendas. Municipios conurbados ZMCM (1958-1987)	73
III. Fraccionamientos residenciales/superficie y viviendas. Municipios conurbados ZMCM (1958-1987)	74
IV. Fraccionamientos residenciales campestres-superficie y viviendas. Municipios conurbados ZMCM (1958-1987)	77

V. Fraccionamientos autorizados en municipios conurbados de la ZMCM (1958-1987)	78
VI. Superficie de los fraccionamientos autorizados en los municipios ZMCM (1958-1987)	79
VII. Viviendas de los fraccionamientos autorizados en los municipios conurbados ZMCM (1958-1987)	132
VIII. Comparación variables económicas (1978-1987)	147
IX. Comparación: índices precios terrenos precios al consumidor y salarios (1981-1987)	237

ÍNDICE DE MAPAS

1. Crecimiento de la mancha urbana. Zona Metropolitana de la Ciudad de México	33
2. Crecimiento de la mancha urbana sobre terrenos ejidales	34
3. Localización de operaciones de INFONAVIT y de las empresas promotoras analizadas	184
4. Localización de operaciones habitacionales de algunos organismos públicos (BANOBAS, IMSS, ISSSTE, FOVI e INDECO, DGHP y FOVISSSTE)	200
5. Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Estratos, 1950 (factor I)	274
6. Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Estratos, 1960 (factor I)	275
7. Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Estratos, 1970 (factor I)	276
8. Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Estratos, 1980 (factor I)	280
	281

Esta obra se terminó de
imprimir en **Febrero de 1990**
en Programas Educativos S.A. de C.V.
Calz. Chabacano No. 65-A
Col. Asturias
Delegación Cuauhtémoc.
C.P. 06850 México, D.F.
Se tiraron **1 000** ejemplares.
Cuidó la edición el **Departamento de Publicaciones**
de **El Colegio de México.**



Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano

El tema de la organización del espacio en la ciudad más grande del mundo, en el contexto de una sociedad compleja y cargada de conflictos, presenta un interés particular tanto para los interesados en la problemática urbana como para aquellos que se preocupan por los aspectos del desarrollo social de México. Dejando de lado enfoques de tipo meramente espacialista, este libro trata de penetrar en la lógica de acción de los diferentes agentes sociales que intervienen en los procesos de producción del espacio en la zona metropolitana de la Ciudad de México, poniendo de manifiesto los cambios, limitaciones y problemas que se encuentran tanto en las acciones de los agentes capitalistas implicados en la promoción de los espacios habitacionales, como en las de las instituciones de vivienda y desarrollo urbano del Estado. El trabajo esclarece asimismo los diversos tipos de relaciones y combinaciones que se producen entre esos agentes. Si bien esta obra ha puesto más el acento en la llamada producción "formal" de los espacios habitacionales, también se presentan algunas características y análisis de casos de los asentamientos irregulares, dando así un panorama global de la conformación de esos espacios y de la multitud de agentes y procesos implicados en los mismos.

Comenzando con los problemas del suelo urbano, que ocupan los dos primeros capítulos del libro, se aborda luego el análisis de las políticas habitacionales del Estado y de la acción de los promotores inmobiliarios, considerando sus transformaciones en los últimos treinta años y particularmente los nuevos problemas que se generan con la crisis económica más reciente. Por último el libro intenta integrar los análisis mencionados a una descripción estructural del espacio metropolitano, y explora los efectos espaciales de las acciones y políticas de diferentes agentes sociales.

EL COLEGIO DE MÉXICO