



Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales

**EXPANSIÓN URBANA Y DIFERENCIACIÓN SOCIOESPACIAL. EL ACCESO  
AL SUELO EN DOS CASOS EXTREMOS DE OCUPACIÓN DEL ESPACIO EN  
LA CIUDAD DE MÉXICO**

Tesis presentada por:  
**LUIS HIPÓLITO PATIÑO CAMACHO**

Para obtener el grado de:  
**DOCTOR EN ESTUDIOS URBANOS Y AMBIENTALES**  
Promoción 2005-2008

**Directora de tesis:**  
Martha Schteingart G.

**Comité Dictaminador:**  
Dr. Valentín Ibarra Vargas  
Dra. Claudia Frisia Puebla Cadena  
Dra. Beatriz García Peralta Nieto

México, 2014



**Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales**

**Constancia de aprobación**

**Directora de tesis:**

Martha Schteingart G.

Aprobada por el jurado Examinador:

1. Dr. Valentín Ibarra Vargas \_\_\_\_\_

2. Dra. Claudia Frisia Puebla Cadena \_\_\_\_\_

Dra. Beatriz García Peralta Nieto \_\_\_\_\_

MÉXICO, D. F.  
abril de 2014

## AGRADECIMIENTOS

Para la realización de la investigación cuyos resultados presento en este documento, he recibido el apoyo de numerosas personas e instituciones, a las que quisiera manifestar mi agradecimiento. Es trabajo no se hubiera concretado sin el apoyo otorgado por el Colegio de México y CONACYT. De manera especial merece un reconocimiento el grupo docente del Doctorado en Estudios Urbano y Ambientales del CEDUA, que han contribuido de manera sumamente valiosa en mi formación, desde los estudios de maestría.

En especial, mi reconocimiento a la excelente y humanista “profesora” Martha Schteingart (yo la reconozco así, sin demeritar sus altos grados y reconocimientos académicos obtenidos), que dirigió esta investigación aportando su gran experiencia, análisis y reflexión. Además, mi agradecimiento porque me ha honrado con su amistad, me ha corregido, me ha alentado y ha influido de manera sustancial en mi evolución profesional como estudiante y en algunos periodos, al formar parte de su equipo de trabajo. Al Doctor Emilio Duhau (†) mi deuda por su paciencia y su acertada lectura de mi trabajo, el estudio adoptó parte de su versión definitiva gracias a su experiencia y razonamientos. A el Doctor Valentín Ibarra Vargas mi entero agradecimiento por la lectura atenta del trabajo, aportando su conocimiento y experiencia en algunos temas desarrollados, lo cual ha constituido una ayuda inestimable para el avance de la investigación y mi desarrollo personal.

A la par, un especial agradecimiento a las Doctoras Claudia F. Puebla Cadena y Beatriz García Peralta, por la lectura atenta y crítica del trabajo de investigación que presento, la cual me permitió revisar, corregir y matizar algunos temas indefinidos. También, es preciso reconocer a los integrantes del Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la UAM-X, no sólo por su amistad, sino también porque me han prestado una ayuda invaluable. En este mismo sentido, quiero reconocer a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) por el espacio de trabajo que me ha proporcionado para continuar mi especialización en el análisis urbano y ambiental. Me gustaría dar las gracias a todas las personas que, voluntaria o indirectamente han colaborado en la construcción del presente trabajo.

En lo personal, mi agradecimiento especial a mis padres, Concepción Camacho Rangel y Manuel Patiño Navarrete, que en paz descansen, por su guía, apoyo y cariño. A

mis hermanos, Paz Victoria (†), María del Socorro, José Manuel, y Patricia y a mis sobrinos Donovan, Yuri, Odemaris y Emiliano por su cariño y comprensión.

Finalmente este trabajo lo dedico a mi esposa María de los Ángeles López Bajonero y a mi hijo Manuel Patiño, su estímulo y cariño han estado permanentes y vitales en mi desarrollo personal y profesional.

Vale la pena señalar (como es costumbre) que todas las ideas vertidas en este trabajo, no involucran más que la responsabilidad intelectual de su autor, aun si se reconoce deudas intelectuales con numerosos investigadores mexicanos y extranjeros, como se observará a lo largo del trabajo con métodos de análisis y las citas continuas.

## ÍNDICE

	pág.
<b>INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO</b>	9
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	9
<b>LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS</b>	12
<b>2. CONTRIBUCIONES AL ESTUDIO DEL FENÓMENO DE SUELO URBANO EN MÉXICO</b>	
<b>2.1. Antecedentes de estudios realizados.</b>	17
<b>2.2. Aspectos conceptuales.</b>	21
2.2.1 <i>El Suelo urbano.</i>	21
2.2.2 <i>Orígenes de la renta del suelo.</i>	25
2.2.3 <i>La renta del suelo urbano.</i>	27
2.2.4 <i>La formación de los precios del suelo en la ciudad.</i>	35
2.2.5 <i>Variables y factores que intervienen en la determinación de la estructura de precios de la tierra urbana.</i>	38
2.2.6. <i>El mercado formal e informal de suelo.</i>	42
2.2.6.1. <i>El mercado formal de suelo.</i>	45
2.2.6.2. <i>El mercado informal de suelo.</i>	49
2.2.7. <i>La dinámica del mercado de suelo y la segregación espacial.</i>	52
2.2.7.1. <i>La segregación residencial.</i>	54
2.2.7.2. <i>Las divisiones sociales y espaciales en las ciudades actuales.</i>	59
<b>PRIMERA PARTE. ANTECEDENTES DEL DESARROLLO URBANO, ACCESO AL SUELO URBANO Y POLÍTICAS URBANAS 1950-2000.</b>	
<b>3.1 ETAPAS EN LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESPACIO URBANO Y ACCESO AL SUELO EN LA CIUDAD DE MÉXICO 1950-2000</b>	63
Antecedentes	63
<b>3.1.1. 1950-1960: El culto al progreso, la ciudad se expande e inicia el proceso metropolitano.</b>	69
<b>3.1.2. 1960-1970: La ciudad acelera su proceso de expansión urbana.</b>	73
<b>3.1.3. 1970-1980: Crisis del modelo económico de industrialización y de la centralidad urbana.</b>	77
<b>3.1.4. 1980-1990: Cambios estructurales en la economía y continuidad en la expansión urbana.</b>	80
<b>3.1.5. 1990-2000: Consolidación del neoliberalismo.</b>	83
<b>3.2. CINCO CASOS RELEVANTES DE ACCESO AL SUELO: TRES DEL MERCADO FORMAL Y DOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES</b>	89
<b>3.2.1. Cambios en el aspecto jurídico de la propiedad.</b>	92
<b>3.2.2. Situación de la propiedad antes de 1950.</b>	94

<b>3.2.3. La industrialización de México y los problemas habitacionales.</b>	96
<b>3.2.4. Explorando el origen de los grandes proyectos urbanos en la formación de la metrópoli.</b>	100
3.2.4.1. <i>Jardines del Pedregal, San Ángel (1948).</i>	100
a. El acceso al suelo.	
b. La organización urbana en el Pedregal de San Ángel.	
3.2.4.2. <i>Ciudad Satélite (1954-1962).</i>	110
3.2.4.3. <i>El Conjunto Urbano Nonoalco Tlatelolco (1964).</i>	115
a. Tipos de propiedad en Tlatelolco.	
<b>3.2.5. Acceso informal al suelo en la formación de colonias populares: la ocupación masiva de la metrópoli</b>	121
3.2.5.1. <i>Fraccionamiento ilegal: Nezahualcóyotl (1954).</i>	122
3.2.5.2. <i>Las invasiones: Santo Domingo de los Reyes, Coyoacán (1971).</i>	125

## **SEGUNDA PARTE. SITUACIÓN ACTUAL, 1990-2005**

<b>4.1. EL NUEVO ORDEN Y LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS SOCIALES Y POLÍTICAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	129
<b>4.1.1. La Globalización</b>	130
4.1.1.1. <i>La globalización y la ciudad.</i>	132
4.1.1.2. <i>Transformaciones urbanas actuales.</i>	135
<b>4.1.2. La globalización en América Latina.</b>	137
<b>4.1.3. Cambio de ruta económica: el Estado neoliberal en México (1982-2006).</b>	141
4.1.3.1. <i>La transición hacia los gobiernos neoliberales 1982-1988.</i>	142
4.1.3.2. <i>Inicio formal de los gobiernos neoliberales 1988-1994.</i>	143
4.1.3.3. <i>El neoliberalismo se consolida, 1994-2006.</i>	145
4.1.3.4. <i>La Ciudad de México y los cambios en la estructura económica.</i>	146
4.1.3.5. <i>El costo social de las transformaciones.</i>	150
4.1.3.6. <i>La organización intraurbana.</i>	151
4.1.3.7. <i>Dinámica inmobiliaria en la Ciudad de México y Santa Fe, 1996-2005: construcción de edificios para oficinas.</i>	154

## **TERCERA PARTE. EL ACCESO FORMAL AL SUELO URBANO**

<b>5.1. EL PROYECTO URBANO SANTA FE</b>	157
<b>5.1.1. Localización del Centro Urbano Santa Fe.</b>	159
5.1.1.1. <i>Las minas.</i>	
5.1.1.2. <i>El basurero.</i>	
<b>5.1.2. Evolución del uso suelo urbano donde se asienta el Proyecto Santa Fe.</b>	161
<b>5.1.3. La acción estatal: Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC), el Plan Maestro y la planeación estratégica.</b>	161
<b>5.1.4. El promotor de Santa Fe.</b>	164
5.1.4.1. <i>Operación de SERVIMET.</i>	

<b>5.1.5. La norma urbana. Programa Maestro de Mejoramiento de la ZEDEC Santa Fe.</b>	168
<b>5.1.6. Plan Maestro para el Desarrollo de Santa Fe.</b>	170
<b>5.1.7. Ejecución del proyecto.</b>	172
<b>5.1.8. Acceso al suelo de los desarrolladores.</b>	172
<b>5.1.9. Problemas y conflictos con la propiedad.</b>	179
<b>5.1.10. Infraestructura urbana y equipamiento.</b>	181
<i>5.1.10.1. Vialidades.</i>	
<b>5.1.11. Adecuaciones para la urbanización.</b>	183
<b>5.1.12. El viejo Santa Fe frente al nuevo.</b>	184
<b>5.1.13. Asociación de Colonos Zedec Santa Fe (ACSF).</b>	187
<i>5.1.13.1. Recursos.</i>	190
<i>5.1.13.2. La lucha por la administración y los servicios.</i>	190
<i>5.1.13.3. Toma de decisiones.</i>	193
<i>5.1.13.4. Relaciones con las dependencias del Gobierno del DF.</i>	193
<i>5.1.13.5. La acción colectiva.</i>	194
<b>5.2. LAS NUEVAS MODALIDADES DE ACCESO AL SUELO URBANO METROPOLITANO</b>	197
<b>5.2.1. Asociación ejidal-privada.</b>	198
<i>5.2.1.1. La reforma al artículo 27 constitucional de 1992 y las implicaciones la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en la Ciudad de México.</i>	198
<i>5.2.1.2. Las reformas y el acceso al suelo.</i>	199
<i>5.2.1.3. La asociación de los ejidatarios de San Mateo Tlaltenango e inmobiliarios privadas.</i>	202
<b>5.2.2. Sistema de actuación social, privada y por cooperación.</b>	207
<b>5.2.3. Dinámica habitacional en Santa Fe y acceso al suelo de los sectores de altos ingresos en Santa Fe.</b>	211
<i>5.2.3.1. Dinámica habitacional.</i>	211
a. Obstáculos a la dinámica residencial.	
b. Nuevos proyectos para apoyar la dinámica habitacional y el desarrollo de la zona.	
<i>5.2.3.2. Acceso al suelo de los sectores de altos ingresos en Santa Fe.</i>	215
a. La promoción inmobiliaria.	
b. Oferta hipotecaria.	
<i>5.2.3.3. El acceso al suelo y la vivienda.</i>	221
<b>CUARTE PARTE. EL ACCESO IRREGULAR AL SUELO URBANO</b>	
<b>6.1. EL ACCESO IRREGULAR AL SUELO URBANO EN CUAJIMALPA</b>	227
<b>6.1.1. Los asentamientos irregulares en Cuajimalpa.</b>	228

6.1.1.1. Acceso Irregular al suelo urbano.	228
6.1.1.2. La importancia del Suelo de Conservación en el DF.	229
6.1.1.3. Asentamientos irregulares en la delegación.	232
6.1.1.4. Acceso al suelo en los Asentamientos Irregulares.	234
6.1.1.5. Organización social vecinal.	236
6.1.1.6. Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC's) y Programas Parciales.	237
<b>6.2. ACERCAMIENTO GENERAL A LOS ESTUDIOS DE CASO</b>	238
<b>6.2.1. Asentamiento Irregular de Loma Bonita.</b>	240
<b>6.2.2. Asentamiento Irregular de Ladera de Zentlápatl.</b>	245
<b>6.2.3. Diferencias entre los casos estudiados.</b>	251
<b>6.2.4. Las autoridades de la delegación Cuajimalpa ante los asentamientos en Suelo de Conservación.</b>	252
<b>6.3. RESULTADOS DE LA ENCUESTA LEVANTADA EN LAS COLONIAS LADERA DE ZENTLÁPATL Y LOMA BONITA, CUAJIMALPA, DISTRITO FEDERAL, 2007</b>	255
<b>6.3.1. Lineamientos metodológicos del muestreo.</b>	256
<b>6.3.2. Los asentamientos irregulares.</b>	259
6.3.2.1. <i>Proceso previo a la venta.</i>	259
a. Lugar de nacimiento.	
b. Cambios de residencia.	
c. Tenencia de la vivienda anterior.	
6.3.2.2. <i>Proceso de ocupación.</i>	265
a. El mercado irregular de suelo en las dos colonias.	
b. Contrato.	
c. Facilidades de pago.	
d. Solicitud de la regularización.	
e. Los servicios.	
f. Familias en el lote.	
g. Ocupación del Jefe de Familia y lugar de trabajo.	
h. Transporte.	
i. Percepción de los problemas en los AI.	
<b>6.3.3. Comparación entre Loma Bonita y Ladera de Zentlápatl.</b>	279
6.3.3.1. <i>Proceso previo a la venta.</i>	2759
a. Lugar de nacimiento.	
b. Cambios de residencia.	
c. Tenencia de la vivienda anterior.	
6.3.3.2. <i>Proceso de ocupación.</i>	281
a. El mercado irregular de suelo en las dos colonias.	
b. Contrato.	
c. Facilidades de pago.	
d. Solicitud de la regularización.	
e. Los servicios.	
f. Familias en el lote.	



- g. Ocupación del Jefe de Familia y lugar de trabajo.
- h. Transporte.
- i. Percepción de los problemas en los AI.

<b>CONCLUSIONES GENERALES</b>	288
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	310

## ÍNDICE DE CUADROS

No.	Descripción	Pág.
3.1	Tipos de construcción, superficie y porcentaje, 1947	97
4.1	ZMCM, empleo por sectores 1980-1999 (participación porcentual)	147
4.2	ZMCM, PIB por gran división 1980-1999 (participación porcentual)	148
4.3	Participación de la ZMCM, en el PIB nacional por sectores 1980-1988 (participación porcentual)	149
4.4	Participación de la ZMCM, en el empleo urbano nacional 1980-1999 (participación porcentual)	150
4.5	Dinámica inmobiliaria en la Ciudad de México y Santa Fe, 1996-2005. Construcción de edificios para oficinas	155
5.1	Procuraduría Agraria. Constitución de Sociedades Mercantiles Inmobiliarias, 1992 y 1996	203
5.2	Sociedades Mercantiles Inmobiliarias constituidas entre 1992 y 1999	204
5.3	Condiciones de crédito hipotecario, adquisición de terreno	221
5.4	Condiciones de crédito hipotecario, adquisición de departamento	222
5.5	Precios del metro cuadrado de Departamentos en condominio en Santa Fe	223
5.6	Opciones en pesos con tasa y pagos mensuales fijos para un crédito de \$1'000,000 a 15 años	224
5.7	Comparativo de precios de créditos hipotecarios para la adquisición de una vivienda en Santa Fe (valor de la vivienda entre 3 y 4 millones de pesos)	225
5.8	Comparativo de precios de créditos hipotecarios para la adquisición de una vivienda en Santa Fe (valor de la vivienda entre 5 y 6 millones de pesos)	225
5.9	Comparativo de precios de créditos hipotecarios para la adquisición de una vivienda en Santa Fe (valor de la vivienda entre 7 y 8 millones de pesos)	226
6.1	Suelo de Conservación DF	230
6.2	Asentamientos Irregulares en Suelo de Conservación DF, 2000-2001	233
6.3	Asentamientos Irregulares en la Delegación Cuajimalpa, 1996-2006	233
6.4	Zonas Especiales de Desarrollo Controlado. Hoy Programas Parciales en Cuajimalpa	238
6.5	Asentamientos Irregulares, 2006	240
6.6	Asentamientos irregulares y número de cuestionarios levantados	257
6.7	Asentamientos irregulares por número de viviendas, cuestionarios levantados y distribución porcentual	258
6.8	Lugar de nacimiento	259
6.9	Lugar de nacimiento en el DF	260
6.10	Número de cambios de residencia	261
6.11	Tenencia de la vivienda anterior	263
6.12	Quien vendió el terreno	266
6.13	Facilidades en la adquisición de un lote	267

6.14	Familias en el lote	272
6.15	Ocupación del jefe de familia en el sector servicios	274
6.16	Ocupación del jefe de familia en el sector industria	274
6.17	Ocupación del jefe de familia por sectores	274
6.18	Jefes de familia nacidas en el DF	280

### ÍNDICE DE FOTOS

No.	Descripción	Pág.
1	Cartel Publicitario de venta de terrenos	105
2	Cartel Publicitario de la arquitectura	106
3 y 4	Carteles Publicitarios de localización	108
5	Plan Maestro de ciudad Satélite	112
6	El arco de la Aurora. Venta de terrenos en Nezahualcoyotl	123
7	Promoción inmobiliaria en Santa Fe	218
8	Loma Bonita, algunos terrenos todavía se utilizan para el cultivo y la cría de animales	242
9	Lote con el primer cuarto construido con materiales temporales y la vivienda sólida mandada hacer por encargo	242
10	Vivienda de tres niveles vecina de vivienda precaria	243
11	Pavimentación que se llevó a cabo después de la firma del Convenio de Crecimiento Cero	244
12	Vivienda precaria en Ladera de Zentlápatl	246
13	Cartel que avisa a la población del alto riesgo que se presenta si se construye en la zona	247
14	Andador y vivienda auto construida con material de desecho	247
15	Costales que se utilizan para formar terrazas de contención	248
16	Andador y la madeja de alambre de conexiones a la red eléctrica ilegales	249
17	Vivienda precaria y un andador con pendiente pronunciada	250
18	Muros de contención hechos con costales de arena y circulación de taxis	251

### ÍNDICE DE ESQUEMAS

No.	Descripción	Pág.
1	Tres fuente de origen de la renta de acuerdo a Marx	31
2	Acceso diferencial al suelo urbano	43
3	Tipos de propiedad, mercados de suelo y formas de ocupación	44
4	Mercado formal de suelo urbano	45
5	Mercado informal de suelo urbano	50
6	Ejemplos de distintas formas de ocupación del suelo urbano 1900-2006	67
7	Matriz FODA	163

## ÍNDICE DE FIGURAS

No.	Descripción	Pág.
1	Curvas de renta de los diferentes usos del suelo de Alonso	29
2	Diagrama ideal de la ciudad desarrollado por Burgess	55

## ÍNDICE DE MAPAS

No.	Descripción	Pág.
1	Crecimiento histórico del área urbana de 1930 a 2005	66
2	Plano de la traza urbana del Pedregal	102
3	Herradura de Tugurios en el DF	116
4	DF localización de las delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón que contienen al Centro Urbano Santa Fe	160
5	Programa Maestro de Desarrollo Urbano	165
6	Centro Urbano Santa Fe y las zonas que lo forman	175
7	Localización de Cumbres de Santa Fe	217
8	Localización de las áreas de estudio	239
9	Localización de la delegación Cuajimalpa	255
10	Localización de los Asentamientos Irregulares: Loma Bonita y Ladera de Zentlápatl	256

## ÍNDICE DE GRAFICAS

No.	Descripción	Pág.
1	Superficie por delegación que corresponde al Centro Urbano Santa Fe	159
2	Lugar de nacimiento	260
3	Lugar anterior de residencia	262
4	Tenencia de la vivienda anterior	263
5	Quien informó de la venta de los terrenos	264
6	Años de pago del terreno	268
7	Número de familias que viven en un lote	272
8	Sectores de actividad económica	275
9	Población con cobertura de seguridad social	276
10	Oficios de los jefes de familia que trabajan en CU Santa Fe	277
11	Los cinco principales problemas	278
12	Loma Bonita, los cinco principales problemas	284
13	Ladera de Zentlápatl, los cinco principales problemas	285

## INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO

### INTRODUCCIÓN

“toda ciudad, por pequeña que sea, se divide en realidad en dos, la ciudad de los pobres y la ciudad de los ricos”.  
Platón en la *República*

El objetivo general de la presente tesis es analizar como el desarrollo urbano de la Ciudad de México se produce de manera contrastada para los diferentes estratos de la población. Poner en el centro del análisis la cuestión del *acceso al suelo* (mercado de suelo urbano) en dos casos extremos de ocupación reciente del espacio urbano, nos permite conocer qué nuevos mecanismos y estrategias se están produciendo tanto para los más necesitados como para los que ocupan los niveles más altos de la escala social, así como obtener conclusiones importantes de la emergencia de un nuevo orden socioespacial, debido a las transformaciones económicas (globalización y reestructuración productiva) en una de las metrópolis más grandes de Latinoamérica. La investigación enfatiza un registro reflexivo de las transformaciones sociales y territoriales recientes de la división del espacio como consecuencia del mercado de suelo urbano y los elementos explicativos de la actual estructura de precios de la tierra, en especial de la periferia a finales del siglo XX. Además, pretende distinguir los cambios del orden socioespacial en la metrópoli mexicana vinculados a la globalización de aquellos que son consecuencia de otros procesos más relacionados a factores locales. Se realiza un estudio comparativo de casos extremos en el mercado formal e informal de suelo: el primero referido al Centro Urbano<sup>1</sup> Santa Fe y el segundo representado por asentamientos irregulares en la delegación de Cuajimalpa; los dos están ubicados en áreas cercanas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y se originaron a finales de la década de los años ochenta. Asimismo, con fines comparativos en el tiempo, se revisan cinco casos relevantes de acceso al suelo que se

---

<sup>1</sup> En los planes de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se define al Centro Urbano como: el núcleo principal de atracción dentro del área urbana, caracterizado por la presencia de servicios administrativos, comerciales y públicos. Con base en lo anterior, en el desarrollo de la investigación nos referiremos al desarrollo inmobiliario Santa Fe, como Centro Urbano.

presentaron en los años cincuenta, sesenta y setenta del siglo pasado. La finalidad es construir un cuadro de referencia que nos posibilite reflexionar sobre la conformación de la estructura urbana y las desigualdades existentes en el acceso a los recursos, en razón de la localización y la desigual distribución de equipamientos, servicios urbanos y del bienestar social.

De manera particular, los objetivos de este trabajo están orientados a: 1) conocer el papel y las estrategias desplegadas por los actores sociales participantes en la apropiación y transformación del espacio urbano tanto en la urbanización popular (irregular) como en proyectos de desarrollo inmobiliario, denominados megaproyectos (regular); 2) revisar qué modalidades ha tenido el acceso al suelo antes de la década de los noventa y su relación con la configuración de la estructura urbana (orden socioespacial) y 3) examinar dos casos extremos de acceso al suelo y conocer los patrones y modalidades que se presentan, sobre todo a partir de los años noventa. El precio del suelo urbano implica una diferenciación socioeconómica espacial debido a la posibilidad de acceder al suelo para la vivienda de acuerdo al poder adquisitivo de la población; es decir, define el patrón locacional de los distintos sectores sociales según sus recursos económicos. Asimismo, la capacidad de pago y el nivel de ingresos de los grupos que se instalan o demandan localizarse en un espacio determinado afectan los precios del suelo del lugar. Lo anterior, permite observar que en la mayoría de los países latinoamericanos existe una interrelación entre la urbanización regular e irregular, las cuales intervienen en la construcción física de las grandes metrópolis.

Las preguntas que guían el desarrollo de este trabajo son: ¿Qué modalidades se han presentado en el acceso al suelo en la Ciudad de México y cuáles han sido sus efectos en la organización urbana? ¿Cuáles son los nuevos mecanismos en el acceso al suelo para la población de escasos recursos y para los grupos de altos ingresos? ¿La presencia de estos nuevos mecanismos ha posibilitado un nuevo modelo de organización urbana? ¿Qué papel desempeñan los sectores desfavorecidos de la ciudad, los fraccionadores ilegales y las autoridades gubernamentales en la formación de asentamientos irregulares en años recientes? ¿Qué papel han ejercido los sectores privado y público (inversiones, normatividad urbana) en el acceso al suelo en el proyecto urbano Santa Fe y qué instrumentos se utilizaron en su concreción? Para dar respuesta a estas interrogantes será

indispensable llevar a cabo un diagnóstico del contexto socioeconómico y jurídico, con el objeto de evaluar los factores que interactúan en la determinación del patrón de desarrollo urbano.

En la investigación examinamos algunos aspectos de la hipótesis sobre cambios y continuidades del patrón socioespacial de la Ciudad de México, con referencia al acceso al suelo. Proponemos una reflexión para constatar que las divisiones espaciales son una característica de la Ciudad de México, resultado de un proceso histórico en el cual han intervenido una multiplicidad de factores como los modelos económicos, las políticas urbanas, la dinámica demográfica y los distintos mecanismos que se han puesto en práctica para acceder al suelo. Además, se intentará constatar otras hipótesis con respecto a las transformaciones en la organización urbana resultados del actual proceso de globalización económica. Pensamos que no podemos concluir que se despliega un nuevo modelo de organización espacial, ya que los mecanismos formales e informales de acceso al suelo no han cambiado radicalmente en la expansión y formación de un nuevo patrón de diferenciación socioespacial. No obstante, que se experimentan cambios institucionales en la gestión, instrumentos y reglas que generaban la división, tal es el caso del declive de la intervención estatal, la desregulación y las nuevas tecnologías. El objetivo de estas últimas modificaciones no se ha dirigido a disminuir la diferenciación sino a mantenerla y en ocasiones a acentuarla.

Para cumplir con los propósitos enunciados, el contenido del trabajo se organiza en cuatro partes. En el Marco Teórico se presenta una revisión general de las discusiones que se han presentado sobre el fenómeno de suelo urbano en México: la renta de suelo, los precios del suelo en la ciudad, el mercado formal de suelo, la irregularidad y la segregación y fragmentación urbanas como características del patrón de organización de las ciudades, particularmente en la actual era de la globalización.

En la Primera Parte se revisan los antecedentes del desarrollo urbano en México, el acceso al suelo urbano y las políticas urbanas que se aplicaron entre 1950-2000. Entre ellas se incluye un estudio de la estructura urbana y el acceso al suelo en la Ciudad de México en el mismo periodo y el análisis de cinco casos relevantes de acceso al suelo, tres del mercado formal y dos de asentamientos irregulares. En esta parte del trabajo se pretende rescatar la

dimensión histórica sobre algunos rasgos generales del acceso al suelo, la estructuración del espacio urbano en el Valle de México y la desigual distribución de equipamientos, servicios urbanos y del bienestar social.

En la Segunda Parte se presenta la situación actual, de 1990 al 2005, que incluye un análisis del nuevo orden urbano y las transformaciones económicas, sociales, culturales y políticas en la Ciudad de México, en parte como consecuencia de la globalización en Latinoamérica y de los cambios estructurales de la economía mexicana. La reflexión apunta a establecer el contexto económico, político, social y cultural dentro del cual se ubican los análisis de casos.

Los estudios del acceso al suelo en dos casos extremos de ocupación reciente del espacio de la Ciudad de México, se presentan en las dos últimas partes. En la Tercera se presenta el análisis del Centro Urbano Santa Fe, como evidencia empírica de las nuevas modalidades que han surgido en el acceso al suelo con las transformaciones económicas que se iniciaron en los años noventa. En la Cuarta Parte, se estudian algunos asentamientos irregulares en Cuajimalpa, tomando en cuenta tanto los aspectos contextuales como los resultados obtenidos de la encuesta aplicada. Para cerrar el trabajo se presentan algunas conclusiones del análisis desarrollado, cuyo objetivo es aportar elementos empíricos para enriquecer el debate contemporáneo sobre las transformaciones recientes del acceso al suelo para distintos estratos sociales y el patrón de expansión urbana.

## ***1. LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS***

Para llevar a cabo este estudio ha sido necesario tomar en cuenta la presencia de distintos niveles de análisis territorial: 1) el desarrollo urbano de la Zona Metropolitana; 2) el ámbito administrativo que corresponde al DF y 3) el referido al territorio delegacional, contexto inmediato de los estudios de caso del Centro Urbano Santa Fe y de los asentamientos irregulares. Con los casos estudiados, se trata de observar las diversas formas de acceso al suelo urbano, tanto para los grupos de bajos ingreso como para población que obtiene ingresos altos, mostrando además las grandes diferencias que históricamente han permanecido en la expansión física de la ciudad. Pero esta investigación también intenta



aproximarse a las implicaciones que tienen las distintas formas de acceder al suelo urbano en la organización o estructuración de la ciudad<sup>2</sup>, como consecuencia de los cambios estructurales vinculados con el proceso de globalización.

El estudio se ubica así en el ámbito del método comparativo introduciendo la historia como elemento explicativo importante del fenómeno. Para ello, se examinaron casos relevantes en el acceso formal al suelo y la vivienda, a través de la construcción de fraccionamientos residenciales y unidades habitacionales, así como ejemplos de asentamientos populares (irregulares) en las décadas de los años sesenta y setenta.

En el análisis de casos en Santa Fe y Cuajimalpa se ha explorado la manera en que los diferentes actores sociales, pertenecientes a distintos sectores de la sociedad, se apropian, negocian, se adaptan y demandan espacios para la vivienda en la ciudad. Los casos presentados, no podrían ser analizados si no se considera la historia y el contexto sociopolítico que posibilitan su desarrollo.

Para el cumplimiento de los propósitos de esta investigación, nos hemos valido de una combinación de distintas técnicas utilizadas en la investigación social, aplicadas al análisis de los fenómenos urbanos: la observación participante, las entrevistas estructuradas en profundidad y las entrevistas instantáneas, además de muestreos aleatorios polietápicos y métodos visuales como la toma de fotografías y grabaciones magnetofónicas, para recabar información y analizarla. La intención de utilizar todas estas técnicas, era conocer los diferentes puntos de vista, experiencias y percepciones de los funcionarios gubernamentales (Gobierno Central del Distrito Federal, GDF y Gobierno delegacional); de ex-funcionarios de la ciudad que tuvieron un papel importante en el diseño y operación de la política urbana en el proyecto de Santa Fe y en la venta de los terrenos; de la población de diferentes estratos que accede de manera diferencial al SU; de los desarrolladores inmobiliarios y de las organizaciones sociales, representantes de los colonos. La aplicación de estas técnicas no sólo permitió conocer y entender las percepciones de los actores en la construcción de la ciudad sino que además posibilitó analizar las funciones y papeles desempeñados por cada actor con respecto al acceso al suelo urbano en la ciudad. Se realizó un trabajo cualitativo

---

<sup>2</sup> La importancia del SU, no solamente está referida a la ocupación de un lote y la construcción de la vivienda, ya que sus implicaciones van más allá e inciden en la expansión y estructuración de la ciudad.

de tipo etnográfico, que tuvo como objetivo central el estudio de las dos zonas a través de actividades de observación y recorridos.

Una gran parte del trabajo de campo se asemeja mucho al utilizado en la antropología urbana, ya que los datos obtenidos fueron eminentemente cualitativos, explorando la visión de los actores y el contexto en el que se desarrollan los procesos de acceso al SU en la ciudad. El número y el perfil de los entrevistados se fueron definiendo de acuerdo a los niveles de conocimiento de las dos zonas y la obtención de la información siempre fue en los lugares de habitación y participación de las familias.

La información contenida en la investigación es el resultado de más de cuatro años de trabajo, incluyendo varias etapas y tipos de actividades, iniciadas en agosto del 2005 hasta enero del 2007<sup>3</sup>; se realizaron estudios tanto de gabinete como de campo de los dos principales casos analizados. El primer trabajo de campo sistemático se inició en marzo del 2007, con la finalidad de conocer la experiencia de la organización de colonos de Santa Fe, las características de los asentamientos irregulares localizados en Suelo de Conservación en la delegación de Cuajimalpa y las funciones y atribuciones del gobierno delegacional y del Gobierno del Distrito Federal (GDF) en los dos estudios de caso. Posteriormente, se trabajó con los ejidatarios de San Mateo Tlaltenango, para conocer un ejemplo de asociación ejidal-privada (joint venture), en la cual los perjudicados son los ejidatarios, quienes actualmente están demandando a sus socios inmobiliarios. Después, realizamos entrevistas a informantes clave de las colonias irregulares y a ex-funcionarios del entonces Departamento del Distrito Federal.

Es importante mencionar que durante el segundo semestre del 2007 se llevó a cabo un intenso trabajo de campo, con el levantamiento de una encuesta de 120 cuestionarios, en los dos asentamientos irregulares de Cuajimalpa, logrando una representatividad de casi una quinta parte del universo de viviendas asentadas en esas colonias<sup>4</sup>.

Esta actividad permitió no sólo el acercamiento con los habitantes de los asentamientos irregulares, sino que al mismo tiempo hizo posible profundizar en los

---

<sup>3</sup> De esta fecha al 2011 se ha continuado recopilando información de las dos zonas para la actualización del trabajo.

<sup>4</sup> Ver el apartado: “Resultado de la encuesta levantada en las colonias Ladera de Zentlápatl y Loma Bonita, Cuajimalpa, DF, 2007”.

antecedentes de la ocupación irregular, sus modalidades, así como algunas características socioeconómicas y urbanas de la población.

Para el Centro Urbano Santa Fe, con la finalidad de contribuir con elementos que permitieran identificar los propósitos de quienes estuvieron involucrados en su diseño, (cuáles fueron los principios que motivaron el proyecto para la deseada modernización de la ciudad y del país y cómo se llevó a cabo) se recurrió a entrevistas con uno de los arquitectos que participaron en la creación del Centro Urbano y con quienes trabajaron cerca de ellos, como el caso de la funcionaria encargada de las ventas de terrenos en la segunda etapa del proyecto. Una primera entrevista en profundidad se realizó a una persona clave, Jorge Gamboa de Buen, ex Coordinador General de Reordenación Urbana y Vivienda del Departamento del entonces Distrito Federal. Posteriormente se llevó a cabo una revisión bibliográfica de trabajos de otras personas que estuvieron involucrados en la creación de la zona. Asimismo, las entrevistas efectuadas a funcionarios del gobierno capitalino de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la investigación de archivos del GDF como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), de Servicios Metropolitanos (SERVIMET) y de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, fueron muy importantes para el desarrollo de la investigación.

Para tener un panorama general de las delegaciones donde se localizan los casos de estudio, el trabajo incluyó también una consulta estadística de los Censos de Población y Vivienda del 2000 y el Censo de Población del 2005, de documentos proporcionados por las Delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, de tesis de maestría y doctorado, ubicadas en la Biblioteca Central de la UNAM. Adicionalmente se consultaron fuentes hemerográficas (periódicos y revistas) que presentan crónicas y diagnósticos periódicos de la zona y sus problemas.

En el diagnóstico y descripción de las zonas de estudio, utilizamos el ya mencionado método de entrevistas a informantes clave, al que se agregaron recorridos caminando y en automóvil para la observación directa. Además recurrimos a información cartográfica, con la finalidad de observar la evolución del proyecto Santa Fe y la ocupación irregular en Cuajimalpa de 1990 al 2006.

Las entrevistas a desarrolladores nos proporcionaron información sobre la dinámica inmobiliaria de la ciudad y de Santa Fe. Con la información obtenida en documentos impresos fue preciso organizarla, sistematizarla y capturarla en medios electrónicos para construir una serie de datos de la evolución del citado desarrollo inmobiliarios.

Para conocer la apropiación del espacio urbano, los aspectos cotidianos y los problemas a los que se enfrenta la población en cada colonia, utilizamos entrevistas rápidas con diversos colonos de las zonas de estudio: amas de casa, trabajadores operativos de las delegaciones, usuarios y trabajadores de Santa Fe, ejecutivos, empleados de limpieza, ambulantes, estudiantes, visitantes y obreros de la construcción.

## ***2. CONTRIBUCIONES AL ESTUDIO DEL SUELO URBANO EN MÉXICO Y SUS ESQUEMAS CONCEPTUALES***

### **2.1. Antecedentes de estudios realizados**

América Latina es la región más urbanizada del mundo y dentro de ella México se ubica entre los países con mayor grado de urbanización. Durante el siglo XX, el perfil demográfico de México se modificó: pasó de uno predominantemente rural, a otro mayoritariamente urbano. En efecto, la década de los ochenta marcó un punto de inflexión importante en este proceso, cuando en las 226 localidades de 15 mil y más habitantes vivía el 53.8 por ciento de la población nacional (Conapo, 1992). En el primer lustro del siglo XXI, 65 de cada 100 habitantes del país estaban establecidos en las 364 ciudades mayores de 15 mil habitantes, que integran el Sistema Urbano Nacional (SUN) (Sedesol, 2001). En este proceso de concentración demográfica y económica las ciudades han experimentado cambios significativos en su estructuración, debido a los diferentes fenómenos que se han manifestado.

En la conformación del acervo de estudios urbanos los esfuerzos por analizar el fenómeno del suelo urbano han sido importantes pero escasos y su interés no ha sido creciente en comparación con el tema de la vivienda. Esta escasez también se ve reflejada en el bajo desarrollo teórico y metodológico que se presenta. El estudio del suelo urbano incluye descripciones generales realizadas desde diversos enfoques de las ciencias sociales; el problema de las contribuciones al conocimiento de esta temática en México, no sólo es en cuanto al número de estudios sino también con respecto a la posibilidad de profundizar en un conjunto de relaciones existentes entre la lógica económica, política, social y del territorio; la dificultad también se presenta en el momento en que se pretende relacionar el fenómeno del suelo urbano y la estructuración del espacio, es decir, entre el modo en que se negocian las tierras urbanas y la producción de la ciudad, que es uno de los temas de la presente tesis.

Las evidencias que fundamentan esta aseveración, las tenemos en tres trabajos contemporáneos importantes: uno general el cual elabora un balance sobre la investigación urbana en América Latina (Stren, 1995), en el cual Schteingart (1995) tiene una participación muy interesante para el caso de México; el segundo orientado a presentar la

evolución de la investigación urbano y regional en México de 1940 a 1991 (Garza; 1996) y el tercero, específico sobre el tema del mercado de suelo urbano, ofrece una evaluación de los estudios en México sobre el tema del mercado de suelo urbano desde 1940 a 1998. (Delgado y Perló; 2000).

El libro editado por Stren (1995) muestra que las temáticas más trabajadas en América Latina han sido las referidas al proceso de urbanización en general, las políticas habitacionales y la autoconstrucción, el poder local y las relaciones entre municipalidades y comunidades, entre otros. El tema del suelo urbano, por su parte, fue considerado subordinado y con un mínimo desarrollo, salvo excepciones en países como México, Brasil y Chile. Se concluye que el conocimiento sobre tenencia de la tierra es básico y general.

En este escenario, se observan algunas características semejantes en el ámbito continental: a) en los aspectos teóricos, los referentes han sido los trabajos producidos por la “escuela francesa de sociología urbana” (Topalov, Theret, Lojkine, entre otros), y las contribuciones en un plano teórico de Jaramillo (1994); b) se han trabajado temáticas como la estructura de la tenencia del suelo y el mercado del suelo; c) las investigaciones han privilegiado el fenómeno del acceso al suelo por los sectores de menores ingresos, y el estudio de la diversidad de agentes como propietarios, promotores inmobiliarios, el Estado y d) desarrollo relativo del tema de la formación de precios en los mercados de tierras y su producción.

En el segundo trabajo, basado en un conjunto de estudios sobre la investigación urbana y regional que fueron elaborados entre 1972 y 1991, de las 1,831 publicaciones seleccionadas sólo 58 (3 por ciento) están relacionadas con el tema del suelo, vinculado a materias como la vivienda, los asentamientos irregulares y la expansión urbana. Es importante mencionar además que en el agrupamiento disciplinario del trabajo de Garza (10 disciplinas) no se menciona una línea de investigación sobre el tema de suelo urbano.

En el tercer libro, además de los 58 considerados en el primero, se identificaron 18 más, los cuales se publicaron entre 1991 a 1998, años que marcan la diferencia de las dos publicaciones. El total de las 76 publicaciones también está vinculado a los temas ya mencionados en el trabajo de Garza (1996) y son escasos los estudios sobre el mercado de

suelo urbano (precios, compra-venta, tipos de competencia y un análisis evolutivo en el tiempo).

Vale la pena anotar que la mayoría de los trabajos mencionados fueron publicados en las décadas de los años ochenta y noventa; por ejemplo en el trabajo de Delgado y Perló (2000) el 86 por ciento se publicó entre 1980 y 1997. Esto demuestra un interés sobre el tema de suelo urbano en los últimos años; no obstante, una de las conclusiones de este libro es que el suelo urbano dista mucho de ser un campo del conocimiento consolidado en la investigación urbana en México. Esto se acentúa cuando pretendemos relacionarlo con las implicaciones que tiene en la organización de las ciudades.

Por otro lado, son excepcionales los trabajos que desarrollan una discusión teórico-metodológica; es decir, no existe un debate acerca del suelo urbano, como el que se produce por ejemplo en el campo de los espacios habitacionales. En los estudios mencionados, no se aprecia un esfuerzo por confrontar resultados de trabajos previos, lo cual no ha permitido mejorar los aspectos metodológicos y el desarrollo teórico.

Se observa que son pocos los especialistas sobre el tema: Azuela, Cruz, Connolly, Duhau, García Peralta, Iracheta, Jiménez, Schteingart y Varley; la mayoría académicos con más de dos publicaciones. Muchos trabajos son primeros ensayos y no se aprecia una continuidad (Delgado y Perló; 2000). En el aspecto cuantitativo, se presentan problemas en la obtención de la información; ya que tanto el sector público como el privado no tienen una actitud transparente que permita la obtención de datos estadísticos, debido a los intereses económicos y políticos que están en juego en la ubicación y comercialización de los bienes inmuebles. Es necesario normar este aspecto de la transparencia, sobre todo para el sector público como parte de su política de suelo urbano, con el objeto de difundir información inmobiliaria, transparentar las transacciones, favorecer la rendición de cuentas, profundizar en el tema y enriquecer la discusión teórica y práctica en México.

El poco conocimiento del fenómeno del suelo urbano en México, se refleja en la carencia de políticas gubernamentales y públicas, en el diseño de programas de reservas territoriales y en general en la poca legitimidad y efectividad de la planeación urbana. Por ello, es importante fortalecer el conocimiento del tema que tiene una importancia estratégica en el estudio del proceso de urbanización, en la organización interna de las

ciudades, en los esfuerzos por mejorar el bienestar de la población urbana y aprender de las experiencias para evitar que la ciudad siga creciendo como lo ha venido haciendo de manera desigual, desordenada e incontrolada, lo cual han constituido un patrón de crecimiento de *diferenciación socioespacial*.

En la última década, la producción de publicaciones sobre suelo urbano puede ser considerada como moderada. Entre las publicaciones destacan temas como el de las reformas del año 1992 al artículo 27 de la Constitución Política y sus implicaciones en el medio urbano; acerca del tema se realizan trabajos de seguimiento institucional a programas gubernamentales como el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO) de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y las implicaciones de las reformas al desarrollo urbano. Asimismo, entre los estudios continúa presente la relación entre planeación, suelo y el tema de la irregularidad en la tenencia de la tierra. El mercado formal de suelo urbano destaca en esta limitada producción, particularmente en lo que se refiere a los mecanismos utilizados por los sectores económicamente altos para comprar un terreno y obtener ganancias. Estos temas han cobrado relevancia en las principales ciudades de América Latina, debido a la posibilidad que tiene la obtención de recursos para el financiamiento de las ciudades, cuya administración se ha caracterizado por contar con recursos escasos.

Este balance representativo, no exhaustivo de los estudios del suelo urbano en América Latina y México, nos permite ubicar el análisis que se expone en esta tesis y el reto metodológico y teórico al cual nos enfrentamos, ya que como pudimos apreciar son pocos los estudios que ahondan en el papel del suelo urbano, su rol en la expansión física de las ciudades, sus efectos en la segregación socioespacial y las formas de intervención de la diversidad de agentes sociales.

La investigación urbana en general establece la importancia del suelo urbano, al considerarlo el soporte de relaciones sociales y físico del desarrollo urbano. Sin embargo, su abordaje teórico y empírico es débil y en ocasiones secundario<sup>5</sup> (vivienda-suelo), en especial comparado con otras temáticas.

---

<sup>5</sup> La mayoría de los diagnósticos e investigaciones trabajan el “problema de la vivienda,” en la consideración de que la tierra es un componente del mismo.



## **2.2. Aspectos conceptuales**

Es necesario presentar los principales conceptos utilizados por diversos autores para explicar el fenómeno de suelo urbano y sus efectos en la configuración urbana y socioespacial de la ciudad. Vale la pena aclarar que si bien mi enfoque es más empírico, a través del desarrollo de casos concretos para profundizar en algunos procesos sociales urbanos, esto no implica abandonar una reflexión teórica e integral sobre el fenómeno del suelo urbano, en la cual se inscriben dichos casos: formación de precios, acceso a través de los diferentes mercados, esquema de intereses y la segregación espacial.

Se ha reconocido al suelo y su régimen de propiedad como los elementos que mayor influencia tienen en el desarrollo urbano moderno; estos afectan la configuración física de las concentraciones urbanas y su distribución socioespacial, genera procesos económicos importantes y da lugar a enfrentamientos de intereses de tipo social y político, como en los casos de estudios que veremos más adelante. También se reconoce el interés de los científicos sociales por explicar este fenómeno y de esta manera construir esquemas teóricos que permitan una mayor comprensión del fenómeno.

En este capítulo presentaremos conceptos claves y los aspectos fundamentales de del suelo urbano, la cuestión de la irregularidad en la propiedad, el mercado formal de suelo, así como sus efectos en la segregación socioespacial, habiendo recurrido para ello al aporte de una vasta bibliografía de estudios tanto nacionales como de otros países.

### *2.2.1. El Suelo urbano*

El crecimiento de la ciudad origina una demanda de tierras, la cual se refleja en la progresiva ocupación de las zonas localizadas en la periferia, como también tiene implicaciones en la densificación de la mancha urbana. La expansión física de las ciudades se ve condicionada, en cierta medida, por las características físicas del suelo que obstaculizan o favorecen el desarrollo de ciertas áreas, y determinan la estructura urbana. En este sentido, el suelo constituye uno de los elementos fundamentales en el proceso de construcción y configuración de las ciudades, puesto que se considera como el elemento soporte fundamental para el desarrollo urbano (Schteingart, 1989: 25), es decir, la base material para todas las actividades humanas o un recurso estratégico (Iracheta, 1984).

En este contexto, se reconoce al mercado de suelo<sup>6</sup> como un fenómeno complejo donde intervienen diversos factores económicos, políticos y sociales, que inciden en su funcionamiento y evolución. Parecer ser que la dificultad teórica deriva del hecho de que el mercado de suelo es un “eje” en torno al cual se articulan las diferentes facetas del fenómeno urbano; el mercado de suelo interactúa con las demás variables urbanas, es decir, determina y es determinado simultáneamente. A ello se añaden las actividades de diferentes agentes sociales que responden a distintos intereses (muchas veces contrapuestos) buscando maximizar sus beneficios.

En la economía capitalista contemporánea, el suelo y las mejoras realizadas en él son consideradas *mercancías*, puesto que es expresión del valor de cambio en la sociedad, donde el valor de uso se coloca por debajo. Sin embargo, el suelo pocas veces se manifiesta como mercancía a lo largo de toda su vida; el intercambio de suelo es de relativa infrecuencia, “aun cuando estén constantemente en uso.” Esta mercancía participa en un mercado de tierras (Harvey, 1985:164).

En el ámbito urbano hablamos de un terreno con un edificio, casa, industria o comercio. En relación al precio, el suelo urbano no tiene un valor, ya que no es un producto del trabajo humano (Topalov, 1979: 117 y 164), sin embargo, se vende a un precio, el cual es expresión de la materialización de la renta global, es un precio ficticio resultado de la estructura de propiedad de la tierra. No obstante, que no se trata de un bien ordinario, éste presenta un conjunto de características y singularidades las cuales lo diferencian de otros bienes y mercados. A continuación presentaremos una síntesis de las características del suelo urbano basada en diversos especialistas como: Darin-Drabkin (1977), David Harvey (1985), Topalov, (1979), Schteingart (1992) y Jack Harvey (1987), entre otros.

Desde el punto de vista físico, el suelo es considerado como uno de los recursos naturales más importantes, como lo es el aire y el agua. Es un elemento de enlace entre los

---

<sup>6</sup> De acuerdo a Jack Harvey (1987), se concibe al mercado como cualquier acuerdo mediante el cual vendedores y compradores se unen para determinar un precio en el cual los bienes pueden ser intercambiados. Los bienes inmuebles comprenden fincas agrícolas, terrenos, naves industriales, oficinas, tiendas y casas que pueden ser intercambiados en mercados formales e informales. En el caso del suelo, representa un término abstracto que engloba el conjunto de transacciones que se realizan con el bien. No se trata de un único mercado, sino que se encuentra fraccionado en diferentes submercados que identifican las distintas condiciones urbanas, como también los usos a que puede ser destinado el suelo (residencial, residencial de altos ingresos, comercial, industrial, etcétera).

factores bióticos y abióticos y se le considera un hábitat para el desarrollo de las plantas y de las actividades humanas. El suelo urbano es un bien *irreproducible* que ningún capital o actividad humana lo puede multiplicar; es un factor *inamovible* que no puede ser trasladado de un lugar a otro; tampoco puede ser ocupado por dos objetos a la vez. Asimismo, es distinguido como un bien *escaso*, limitado en cantidad, también *imprescindible* para que se lleven a cabo las actividades humanas básicas (habitar, trabajar, producir, etc.). Su escasez relativa radica en el carácter de no reproducible, y en cierta rigidez en la oferta motivada por la existencia de regulaciones normativas (urbanizable o urbanizado), así como también del control que ejercen los propietarios de la tierra mediante la retención de suelo, guiados muchas veces por un comportamiento especulativo<sup>7</sup>. Se podría decir que la misma condición de bien escaso propicia los comportamientos especulativos, que a su vez producen su escasez.

El derecho de propiedad privada del suelo tiene un papel importante en el proceso de construcción de la ciudad, ya que permite al dueño de la tierra retenerla fuera de la oferta efectiva. Es un mercado en el cual no todos los predios aptos de ser urbanizados son ofertados, sólo una proporción del suelo se coloca en el mercado.

La *permanencia* es otra peculiaridad del suelo, es un bien indestructible que no se deprecia con el tiempo. Esta condición brinda la oportunidad de acumular riquezas; en este sentido, Harvey (1985: 164-165) afirma que “el suelo y sus estructuras han sido históricamente el depósito más importante de valores almacenados.” Por ello “el individuo tiene un doble interés en la propiedad, como valor de uso actual y futuro, y como valor de cambio potencial o actual ahora y en el futuro.”

El suelo es físicamente un bien inmueble *inamovible*, no puede ser transportado de un lugar a otro, tiene una localización fija en la estructura funcional que le otorga atributos como ubicación y relación con el resto de la ciudad, uso permitido por la normativa, características ambientales y entorno social. Por este rasgo que no puede haber más de un

---

<sup>7</sup> De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (2001), *especular* significa efectuar operaciones comerciales o financieras, con la esperanza de obtener beneficios basados en las variaciones de los precios o de los cambios. Para el caso del mercado de suelo *especular* se ha entendido como la retención de suelo esperando precios más elevados en el futuro.

terreno con la misma localización, David Harvey manifiesta “Esto significa que todos los problemas espaciales poseen un carácter monopolista intrínseco.” (1985: 175).

De lo anterior podemos concluir que el suelo presenta atributos heterogéneos, los cuales junto con las limitaciones de reproducir situaciones espaciales a voluntad generan discriminación del bien en el mercado, es decir, no todo el suelo se oferta. Esto impone limitantes en la asignación óptima de los terrenos en el espacio debido a que no se pueden sustituir localizaciones de ciertas actividades. Así por ejemplo, la disponibilidad de tierras aptas para uso habitacional no supone una oferta suficiente y adecuada para localizaciones industriales y de equipamientos.

De las consideraciones mencionadas, se ha observado que la existencia de mercados locales, producto de la heterogeneidad del espacio urbano y las demandas locacionales de las distintas actividades, pone en duda el grado de concurrencia en el mercado. Por ello se plantea la posibilidad de situaciones monopólicas generadas a partir de las características diferenciales de los terrenos. En otras palabras, la división del mercado disminuye la oferta para cada uno de los usos, y la demanda de suelo en un lugar no puede satisfacerse con la oferta en otro sector. En este sentido, el grado de concurrencia se puede considerar como bajo debido a que por un lado, la oferta de suelo con determinadas características es limitada, y por el otro, la demanda tiene requisitos y preferencias de ubicación.

Por tales motivos, no se puede hablar de un solo mercado de suelo para toda la ciudad y por ello se propone un conjunto de submercados que se definen de acuerdo al tipo de bien ofertado y a las formas de comercialización que responden a demandas diferentes. De manera pragmática se han agrupado de acuerdo a los sectores a los que están destinados: de altos ingresos, de ingresos medios y de bajos ingresos; que desde el tema de la comercialización se distinguen por los precios y el financiamiento. Las diferencias más importantes que presentan son: tamaño de los lotes, servicios de infraestructura, localización y condiciones ambientales (Clichevsky, 1990: 13).

A todo ello se suma, en México y el resto de América Latina, la limitada transparencia que caracteriza este mercado y el conocimiento diferencial que tienen los agentes involucrados sobre su funcionamiento y tendencias.

De lo hasta aquí desarrollado, podemos sintetizar lo siguiente: el precio del suelo urbano, el acceso y la ocupación del mismo está determinado por factores externos a la tierra, como las características del entorno y su localización en la estructura urbana. Las externalidades que intervienen en la valorización de la tierra, se originan en las intervenciones públicas y privadas, y no pueden ser alteradas por la acción individual del propietario. Además, de la revisión realizada, podemos observar la siguiente conclusión: el mercado de suelo urbano no cumple con las condiciones que la teoría económica establece para la competencia perfecta como homogeneidad, movilidad, concurrencia y transparencia. Por ello, este mercado se ha definido como un caso de competencia monopólica (Harvey, 1985 y Trivelli, 1982).

Después de presentar los atributos del suelo urbano y algunas dimensiones económicas del mercado, a continuación, con el objeto de construir un marco de referencia para facilitar la comprensión de la problemática de este trabajo, expondremos los aspectos fundamentales de la renta de suelo urbano.

### *2.2.2. Orígenes de la renta del suelo*

Antes de emprender el estudio de la renta en la ciudad, vale la pena mencionar que los conceptos básicos del valor y la renta de la tierra aparecen a partir del siglo XVII en la época de formación de la economía política clásica, cuando se reconocen dos formas de plusvalor: la renta del suelo y los intereses del dinero.

Posteriormente, durante el siglo XVIII, en el contexto del desarrollo industrial y de la agricultura, en Inglaterra y Francia, nuevas ideas enriquecieron la economía política. Entre los que destacan es la denominada escuela de los fisiócratas (Quesnay y Turgot). Esta corriente del pensamiento promovió un cambio en el análisis económico, al abandonar el enfoque mercantilista de la circulación y centrarlo en la producción. Ellos sostenían que el trabajo y el capital agrario eran los únicos productores del excedente. Por ejemplo, explicaban que en la actividad manufacturera se da sólo una transferencia de valor de las materias primas y del trabajo al producto, puesto que los trabajadores en la industria no añaden materia, sólo la modifican, sin producir ellos mismos sus medios de vida. Los fisiócratas defienden la idea de un valor físico, indisoluble de la materia; por ello, las

críticas expresan que ésta es una concepción naturalista del valor, debido a que privilegian el papel de la naturaleza en procesos productivos, en la generación de renta y en la acumulación (Robert y Messias, 2009; 82-99).

Otros economistas políticos clásicos preocupados con el origen del valor como Adam Smith, Malthus y David Ricardo se orientaron a determinar de qué manera la renta formaba parte de la distribución del excedente generado por un país, en un escenario de libre competencia y de las fuerzas del mercado.

En particular, David Ricardo (2004) se encargó de estudiar una forma de plusvalor concretada en la renta del suelo. La denominada “renta diferencial”, es concebida bajo la idea de la “productividad marginal del trabajo” en la actividad agrícola, donde la renta es la diferencia entre la producción obtenida por el empleo de dos cantidades iguales de capital y trabajo; es decir, la diferencia de productividad del trabajo en tierras de diferentes grados de fertilidades. Ricardo también analizó el papel de la localización de los terrenos en relación con los mercados del consumo. De ello concluyó que las rentas surgen en las mejores tierras, es decir, ella aumenta en forma directamente proporcional a la mejora de las tierras. La renta agraria es apropiada en su totalidad por el terrateniente del suelo, en tanto que el capitalista arrendatario obtiene una ganancia (Lieberman, 1988; 14).

Por su parte, el estudio de la renta del suelo urbano ha sido abordado por dos corrientes del pensamiento que en ocasiones se tornan antagónicas. Por un lado, se encuentran los trabajos que incorporan a su esquema analítico los conceptos de la teoría neoclásica para explicar la renta y valor del suelo urbano, la cual ha estudiado el impacto de su demanda en la diferenciación espacial de los usos del suelo, es decir realizan su análisis desde el punto de vista morfológico y de las leyes que rigen el mercado. Estos estudios son importantes por la relevancia del mercado, sin embargo dejan fuera de su esquema conceptual las relaciones sociales que explican el precio del suelo.

La otra escuela ha trabajado un esquema teórico de la renta del suelo basado en el marco de la teoría de la renta agrícola de Carlos Marx, la cual asevera que la teoría de la renta urbana es en el plano económico, el eje teórico que permite explicar el proceso de producción del marco urbano construido. Desde la perspectiva marxista la teoría de la renta urbana comenzó a desarrollarse a principios de la década de los setentas, la cual fue

acompañada de un reducido número de estudios empíricos. En las últimas décadas ha tenido un desarrollo exiguo, debido a sus dificultades para concretarlo en estudios de caso.

A continuación nos referiremos a las dos visiones teóricas distintas de la renta urbana en el plano económico, debido a que consideramos que es eje nos ayudará a explicar el acceso al suelo y a la producción del marco construido en general. Este esfuerzo será de utilidad para el logro de nuestros objetivos en el análisis de caso en la Ciudad de México, debido a que retomaremos algunos aspectos relevantes de análisis.

### *2.2.3. La renta del suelo urbano*

En cuanto a la renta urbana, Adam Smith, en su obra clásica *La riqueza de las naciones*, hace sólo una referencia, diciendo que es improductiva y que el propietario es un monopolista. Por su parte, otro economista clásico como Ricardo tampoco hace mayor referencia al tema. Para John Stuart Mill, la renta urbana es un problema de monopolio. El valor de una oferta fija y limitada de suelo para edificación en una ciudad de extensión definida será tal que su demanda se iguale a la oferta. Alfred Marshall, se refiere casi exclusivamente a las actividades que brindan beneficios como la industria y el comercio. Sus estudios se centran en la importancia de la localización dentro de la ciudad y define “valor de situación” como la suma de los valores monetarios de las ventajas locacionales del sitio. Para Marshall el valor del sitio es igual al precio que éste alcanzaría si se quitaran las construcciones y se vendiera en mercado libre y sería igual al valor de situación más la renta agrícola (Torado, 1978: 40).

Heinrich Von Thünen es considerado como el principal antecedente teórico de la visión neoclásica de la renta diferencial en el medio urbano. En su trabajo *El Estado Aislado* (publicado en el año de 1826) supone un modelo con cualidades homogéneas de tierras y construye su teoría con base a las distintas localizaciones de los terrenos con respecto al mercado, las que suponía de calidad homogénea. Para Von Thünen la renta que cada cultivo puede generar en cada localización será igual al costo de transporte de su producto, en comparación con el sitio más lejano; en este sentido las tierras más alejadas del mercado no generan renta del suelo, mientras que las cercanas al mercado disminuyen los costos de transporte, lo cual da lugar a la aparición de la renta.

Al inicio del siglo XX, Richard M. Hud (*Principles of City Land Values*, 1903) continúa los trabajos de Von Thünen. Hud analiza la estructura de las ciudades norteamericanas a través distintas localizaciones de terrenos urbanos, valores de terrenos y edificios, alquileres e hipotecas. Los resultados que obtuvo fueron que el crecimiento de las ciudades provoca la utilización de tierras cada vez más alejadas del centro (segunda clase), lo cual causa el incremento en el precio de los terrenos localizados en las áreas centrales de la ciudad (primera clase), ya que las retiradas no generan renta. Así sucesivamente, cuando se usa una tierra más alejada (tercera clase), la renta de suelo de las dos primeras se incrementa, pero no en la tercera, que no paga renta. Según Hurd, la renta depende de la proximidad a los centros de actividad económica.<sup>8</sup>

Después de 1920 se presentan un conjunto de trabajos que aborda el estudio de la renta en la ciudad. Robert Haig (*Toward an Understanding of the Metropolis*, 1926) señala que la renta surge como la carga que el poseedor de un sitio relativamente accesible puede imponer como consecuencia del ahorro en los costos de transporte que el uso de su sitio hace posible. El transporte es un medio para vencer la fricción del espacio y cuanto mejor sea el transporte, menor será la fricción. La renta del sitio y los costos del transporte representan el costo de fricción. De esta manera, el comprador paga como costo de fricción el ahorro en costos de transporte. Esto supone que el ingreso y otros costos son contantes. Si el ingreso varía con la localización (por ejemplo para el comercio el volumen de demanda puede variar con la localización), la renta estaría en función de otros factores y ciertos puntos del espacio tendrían ventajas adicionales ((Torado, 1978: 40).

En la misma línea de argumentación, después de la primera mitad del siglo pasado, existen varios autores que retoman a Von Thünen como London Wingo (*Transportation and Urban Land*, 1961) y William Alonso (*Location and Land Use*, 1964), entre los más importantes. Ellos centran sus planteamientos en los costos del transporte como determinantes de las rentas, las densidades y la utilización del suelo. En consecuencia, éstos son los factores que explican la organización interna de la ciudad. El modelo de Wingo es global, el cual se instituyó con el tiempo, en el punto de partida de la aplicación de modelos

---

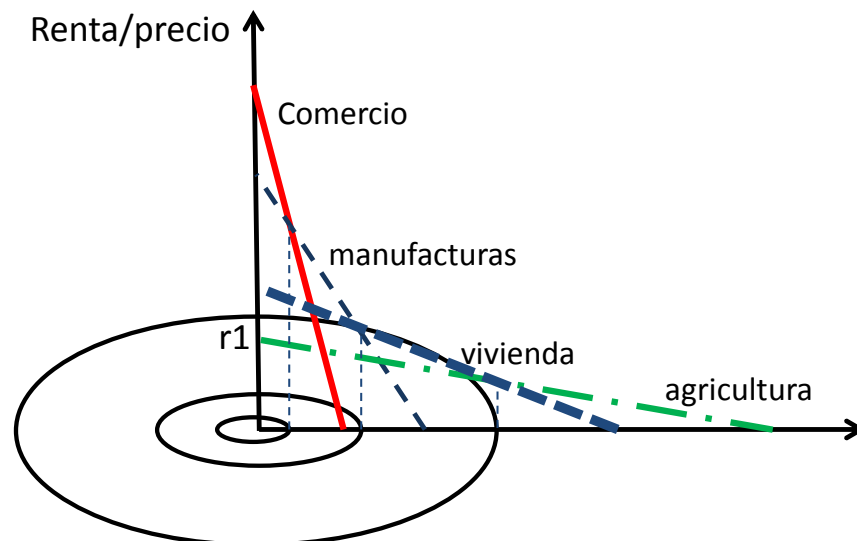
<sup>8</sup> “A medida que el valor depende de la renta económica, la renta es dependiente en la localización, la localización -en conveniencia, y la conveniencia- en la proximidad, es posible no tener en cuenta las etapas intermedias y determina que el valor depende de la proximidad.” (En Darin-Drabkin, 1977: 142).



matemáticos en los sesenta (Derycke, 1973). Este autor elabora los fundamentos para una teoría económica espacial a partir de los costos que se producen en materia de transportes a consecuencia de las migraciones pendulares, definidas como: desplazamiento de los trabajadores desde su lugar de residencia al trabajo (Bailly, 1978: 130). Para Wingo, son los costos en el transporte los que determinan las rentas, las densidades y, la utilización del suelo. En consecuencia, estos factores explican la organización interna de la ciudad.

Los trabajos de Wingo han sido incorporados por otros especialistas, entre los que destacan William Alonso y Richard Muth (1961). El modelo de Alonso propone la formulación matemática del equilibrio espacial, en tres etapas. Alonso parte del hecho que los criterios de maximización de la renta y minimización de los costes varían según los agentes económicos que intervienen (en la explicación de los precios del suelo no sólo participan las unidades familiares). En su análisis se suceden tres etapas: determinación del equilibrio residencial de las familias; determinación del equilibrio industrial en zonas urbanas y de los agricultores en las rurales; y, determinación del equilibrio y estructura de los precios del suelo combinando las preferencias de los distintos agentes (Bailly, A.S., 1978: 133-134). La representación gráfica del modelo es concéntrico (Darin-Drabkin, 1977: 153), debido a las diferencias en el poder económico de las demandas locacionales frente a los precios del suelo, los cuales disminuyen regularmente hacia la periferia de la ciudad (figura 1).

**Figura 1. Curvas de renta de los diferentes usos del suelo de Alonso**



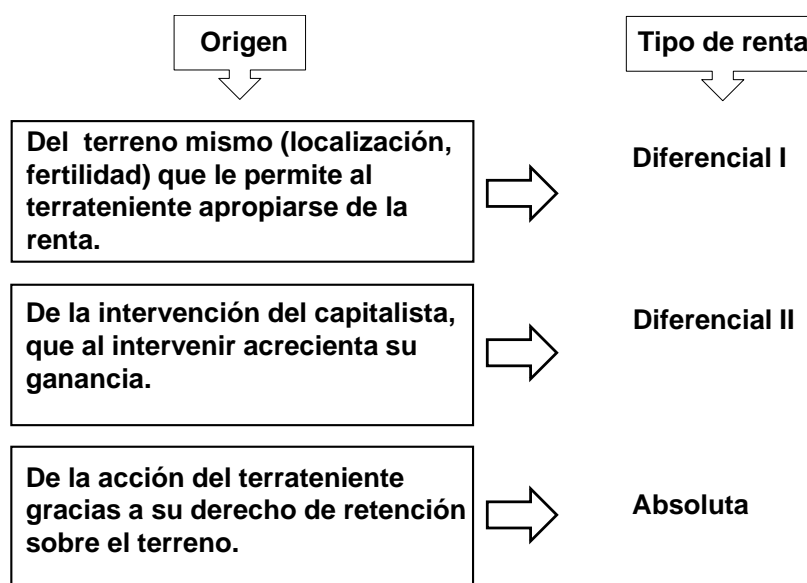
Por su parte, Muth, a partir de 1961 desarrolla varios modelos. Interesado por explicar la localización residencial y los valores del suelo, propone modelos deterministas, elaborados, también, a partir de las teorías de Von Thünen. En Europa, especialistas franceses como Gérard Maarek (1964) y René Mayer (1965) formulan un conjunto de modelos, los cuales completan, modifican y mejoran algunos aspectos de los modelos de los americanos de Wingo y Alonso (Derycke, P.H., 1971). El modelo de Maarek intenta explicar la formación del precio del suelo y de su propia evolución para ciudades que pasan por un rápido proceso de expansión espacial. Para ello, utiliza la programación lineal maximizando una función de satisfacción que depende del tiempo libre, de la localización, de la residencia y su superficie y de la cantidad de otros bienes y servicios. Impone condicionantes como el costo de construcción, la distribución de las rentas y el tiempo de desplazamiento. El modelo de Mayer, de tipo determinista, trata de explicar el precio del suelo en función de una serie de características del terreno y del tiempo de desplazamiento al centro urbano.

Todo el grupo de teorías que tratan de explicar los patrones de localización y uso del suelo urbano, como se puede observar, están directamente basados en Von Thünen, y como teorías de la renta del suelo tienen gran similitud; es decir, constituyen esfuerzos que pretenden explicar la renta diferencial por situaciones vinculadas a diferenciales de los costos de transporte. Una crítica relevante que se ha presentado a este grupo de teorías (desde Hurd en adelante), es que en su enfoque no se pregunta el origen de la renta, como excedente económico y su distribución entre las clases sociales, tampoco la racionalidad limitada del comportamiento humano, la desigualdad de la información obtenida, la influencia de los actores sociales (propietarios del suelo, inmobiliarios, poderes públicos), la heterogeneidad de la ciudad y el peso de los factores sociales, simbólicos y ambientales (Zárate Martín, 1991).

Frente al discurso espacial neoclásico, otra corriente de pensamiento ha elaborado una línea de reflexión teórica, sobre la dimensión económica del mercado de suelo. Su crítica a los modelos económicos neoclásicos la fundamenta en la ausencia de consideraciones de carácter social en sus modelos. Desde el tradicional marco de la teoría de la renta agrícola de Marx, en la cual se definen tres clases básicas de renta: renta absoluta, renta de monopolio y renta diferencial I y II (Esquema1), se incursionó en la

teoría del suelo urbano. Para los marxistas, en la teoría de la renta agrícola es donde están los fundamentos de la formación de precios del suelo y del marco construido urbano, además es en donde se ubican los agentes actuantes que se benefician con la producción y circulación de los objetos inmobiliarios.

### Esquema 1. Tres fuente de origen de la renta de acuerdo a Marx



Fuente: Elaboración propia

La teoría fue rescatada y contextualizada al ámbito urbano principalmente por los integrantes de la Escuela Francesa de Sociología como Christian Topalov(1984), A. Lipietz(1974), Francois Alquier (1974), Bruno Théret (1979) y Jean Lojkine (1971), entre otros. Es importante no olvidar a David Harvey (1973), Mathew Edel (1976) y Michael Ball (1985) del medio académico del idioma inglés que abordan la relación entre la renta monopólica, el capital financiero y la revolución urbana y a Samuel Jaramillo (1982 y 2009) en Latinoamérica.

Lo que destaca de esta corriente del pensamiento y que tiene una íntima relación con el mercado y en consecuencia con el acceso al suelo urbano, es que concibe a la propiedad como una relación social y por lo tanto para su estudio considera necesario involucrar en forma sistemática aspectos económicos, políticos, ideológicos y jurídicos, entre otros. En este sentido explican la naturaleza de las distintas rentas del suelo que aparecen en las

ciudades. La *renta diferencial I* proviene de la localización y las características topográficas o de constructividad, sustituyendo el factor fertilidad que se aplica en el medio rural. De esta manera, los menores costos de construcción se traducen en renta. Con respecto a la localización, los especialistas la establecen como un factor de gran peso en la conformación de la renta, debido a que se manejan como gastos de transporte para la provisión de insumos o la transferencia de productos terminados.

La *renta diferencial II* se genera a partir de la inversión capitalista realizada en la tierra; este tipo de renta se produce a través de mecanismos de financiamiento. En este sentido, se impone la acción del capital sobre las restricciones de la renta diferencial I. En cuanto a la *renta de monopolio*, se manifiesta cuando existe la posibilidad de cobrar un precio de monopolio independientemente del valor de la tierra, debido a que un grupo reducido de propietarios se apropia de la tierra. En esta situación desaparecen los mecanismos de competencia entre los capitales y se forma un precio de monopolio; este concepto ha sido sin duda el que ha generado una polémica hasta ahora no resuelta satisfactoriamente.

Por ejemplo, los estratos de altos ingresos eligen como lugar de residencia aquellas áreas de la ciudad con mayor belleza del paisaje natural y urbano, las que por factores históricos fueron dotadas por los mejores servicios públicos o simplemente aquellas que les permiten mantenerse separados de los grupos de menores ingresos. Los propietarios de estas tierras perciben una renta de monopolio creada por el sólo hecho de ser elegidas por aquellos estratos.

La renta urbana alta en estos barrios asegura que sólo ciertas personas vivan en ellos. La renta es empleada como barrera para la autosegregación social. En el caso del Proyecto Urbano de Santa Fe, podemos decir que se generan rentas de monopolio que permiten una segregación de la población de ingresos altos.

La *renta absoluta*, es una de las nociones más distintivas de la teoría marxista, la cual trata de explicar el hecho de que los precios de los terrenos no responden exclusivamente a las condiciones diferenciales, ni a las circunstancias de excepcionalidad absoluta de los terrenos; es decir, en la formación de los precios del suelo existe otra modalidad que opera por igual sobre el conjunto de los terrenos, la cual es producida por la

existencia misma de la propiedad privada del suelo y se aplica por igual a todos los terrenos bajo este régimen de propiedad. Alquier (1971) escribe que la renta absoluta aparece por la retención de los terrenos efectuada por los propietarios. Esta retención se concreta por la existencia de la propiedad del suelo. Para Topalov (1984: 43) esta renta eleva el precio regulador de la edificación suelo por encima del precio de producción, absorbe una parte de la plusganancia interna, motor de la acumulación y mantiene las condiciones de su permanencia. En la formación de los precios, sólo contribuye en la medida en que empresas con tasas de ganancia normales deben de localizarse en zonas en que la demanda del suelo por parte del capital financiero ha creado ya una renta.

El conjunto de investigadores marxistas mencionados, le confieren al Estado un papel fundamental en el proceso de generación de las rentas y en la propiedad de éstas; destacan que la inversión estatal en capital social básico y la prestación de servicios públicos inciden en la renta diferencial. Asimismo, identifican algunas de las políticas estatales que afectan directamente la dinámica de la ciudad, tales como la regulación de la subdivisión, uso y tenencia de la tierra, la política impositiva dirigida al suelo, la renovación urbana, tarifas y subsidios al transporte público y privado y el control de las empresas privadas inmobiliarias de construcción y financieras (Lojkine, 1979, Topalov 1979 y Lipietz, 1974).

Se reconoce que toda política económica puede afectar en forma diferencial el suelo urbano y la capacidad especulativa de los propietarios. De igual forma, se afirma que la participación del Estado en la construcción de bienes de consumo colectivo es indispensable, por las características de las obras cuyo consumo no puede subdividirse individualmente, ni ser sometido a la especulación.

En síntesis, Lojkine considera al Estado como un instrumento de regulación social y su intervención es la más elaborada y perfeccionada para responder a la necesidad de socializar las fuerzas productivas<sup>9</sup>. De esta manera, las políticas urbanas tienen el papel de regular y atenuar los efectos negativos que se manifiestan en la ciudad, como la segregación y la ausencia de servicios y equipamientos. Al mismo tiempo, la política

---

<sup>9</sup> Conjunto de medios de producción que cada sociedad utiliza para obtener los distintos bienes necesarios para la subsistencia. Comprende las riquezas naturales o materias productivas, los conocimientos y medios técnicos utilizados para la producción, y la propia fuerza productiva del ser humano.

urbana estatal contiene otro tipo de contradicciones; a las generadas por las acciones que benefician el funcionamiento de la ciudad en su conjunto (red vial y de transporte público de superficie y subterráneo) producen otras que se traducen en rentas que impactan incontrolablemente a amplias zonas de vivienda popular, debido a los criterios segregadores de la planeación urbana en muchos países. Las evidencias muestran que acciones directas estatales tienden a impulsar patrones de segregación residencial, como los desalojos forzados de familias de bajos ingresos o la expropiación para proyectos públicos, donde el costo social resulta superior a los beneficios.

En el punto en el que confluyen los mecanismos del mercado de suelo capitalista con las acciones del Estado para diferentes clases sociales, los marxistas hacen algunas consideraciones sobre los alcances y limitaciones de la cuestión de la renta del suelo urbano en la configuración del espacio urbano. Frecuentemente se afirma que la renta del suelo urbano modela y organiza a la ciudad, o es por lo menos es el mecanismo que influye más en la formación de la estructura urbana; en consecuencia se concluye que la propiedad privada del suelo es el origen de muchos problemas de la ciudad capitalista. Si existe la renta del suelo es porque existe el uso capitalista del espacio y las sobreganancias de localización (Topalov, 1979: 35).

El fenómeno de la renta surge de una monopolización de la propiedad del suelo que divide el espacio y subsiste por la ausencia de control social sobre los valores de uso urbano. En otras palabras, la renta del suelo existe porque los mecanismos de la división social del espacio, en una formación social concreta, posibilitan la acumulación a partir de la inversión en procesos especulativos, determinados por la lógica de la ganancia. En este sentido, se relativizan las implicaciones de la renta del suelo y es manejada más como efecto que como causa absoluta. No obstante se debe precisar su papel en la asignación espacial de las actividades en la ciudad. Las intervenciones urbanas, ya sean públicos o privados configuran a las zonas urbanas al producir rentas que desplazan a sectores sociales con ingresos bajos. Los casos de estudio del presente trabajo pretenden contribuir a esta discusión, ya que se presenta la intervención de actores públicos, privados y sociales generando rentas que permiten el establecimiento de un *crecimiento urbano de diferenciación socioespacial en la Ciudad de México*.

Los trabajos desde esta perspectiva teórica han sido muy importantes para explicar la formación del precio del suelo urbano, con la salvedad de que sus bases conceptuales se elaboraron para ciudades europeas, por lo cual es necesario tomar cierta distancia crítica con los conceptos y su metodología en la explicación del fenómeno en el contexto mexicano. Además, otro obstáculo que se ha tenido en su desarrollo es el alto nivel de abstracción, el cual no ha permitido concretarlo en análisis particulares que nos permitan explicar la relación entre valor y precio.

Después de presentar a los principales autores que examinan la teoría de la renta urbana. En el siguiente apartado se abordará la estructura de precios en la ciudad; para ello retomaremos elementos importantes de las dos corrientes que nos permitan desarrollar el tema.

#### *2.2.4. La formación de los precios del suelo en la ciudad*

Una causa importante que incide en el acceso al suelo y la localización es el precio que hay que pagar para su consumo. Por ello es importante hacer una revisión de cómo se forman los precios en la ciudad. En este proceso los principales factores que intervienen son el capital inmobiliario fraccionador, el capital bancario, la industria de la construcción y la industria manufacturera de materiales para la construcción; ellos participan activamente en la estructuración de la ciudad y establecen el precio del suelo de acuerdo con su ubicación. Otros factores están relacionados con el monopolio que se ejerce sobre la tierra urbana, los derechos de propiedad y la retención. Abusando de ser esquemáticos, podemos decir que el precio del suelo está determinado por aspectos sociales, económicos, políticos, ambientales y físicos.

Como se mencionó antes el suelo urbano es un bien que tiene un *valor de uso* y un *valor de cambio*. El primero se refiere a su utilidad, como soporte de distintas actividades humanas, y el segundo expresa –según Adam Smith- “la capacidad que para la compra de otros artículos proporciona la posesión de ese objeto” (Harvey, D., 1985: 159). Para Topalov (1984: 240) lo que se vende en el mercado no es un producto, sino un derecho, es decir, se paga por el suelo el derecho jurídico establecido que da la propiedad privada de la tierra, el cual sirve como paso previo para la transacción de la renta de la tierra. La

propiedad privada de la tierra, confiere al dueño la capacidad de apropiarse del valor de cambio de la tierra, del plusvalor y recibir para sí el trabajo no pagado y el trabajo gratuito. En la compra-venta, entonces, no se intercambian mercancías, como comúnmente sucede en otros mercados y productos, sino un derecho cristalizado en un título de propiedad.

En la economía de libre mercado, la ley de la oferta y la demanda determina el precio. No obstante, debido a la singularidad mencionada del suelo, su mercado no presenta un funcionamiento como con otros bienes. Si bien existe una relación causal entre el crecimiento de la demanda y el incremento de los precios de los terrenos, el aumento de la oferta de suelo urbano, con forme a las evidencias que se han obtenido, no ha garantizado una declinación de los precios <sup>10</sup>.

En este modelo económico de libre mercado, se ha presentado una discusión teórica orientada a definir la importancia de la oferta y la demanda en la formación de los precios del suelo urbano. La pregunta que surge es ¿la demanda explica el precio del suelo o es la oferta la que los determina? Es muy difícil delimitar la incidencia particular de cada uno de los factores intervinientes en el mercado del suelo, puesto que su operación se observa con distinta intensidad y de forma combinada. En otras palabras, se ha concluido que tanto los atributos diferenciales de los terrenos (oferta), como la demanda que se manifiesta en un sector de la ciudad, explican la formación de precios y su comportamiento, que no son factores excluyentes, sino variables participantes de alguna manera en su cálculo. El peso de cada uno de ellos dependerá de la situación o caso particular de análisis, por la tanto ha resultado complicado poder hacer una generalización (ley) aplicable indistintamente a cualquier terreno y sociedad.

Así, por ejemplo, las características diferenciales y la mayor demanda se conjugan en precios de suelo más elevados; es decir, la importancia que tienen en el mercado de suelo urbano ciertos atributos como la centralidad, la accesibilidad, un entorno social favorable, la dotación de infraestructura y equipamiento, entre otros, se ve reflejada en el comportamiento de la demanda de terrenos en esas áreas. En contraste, en otras zonas,

---

<sup>10</sup> Nora Clichevsky (2003) presenta un conjunto de casos en ciudades de América Latina, los cuales muestran que con el aumento en la oferta de suelo no se observa una reducción de su precio. En este trabajo, el caso de Centro Urbano Santa Fe, es un ejemplo: se han abierto nuevas zonas para su desarrollo sin que los precios del suelo ofertado disminuyan.



podrán no existir tales atributos; no obstante, la necesidad de ciertos consumidores por esos terrenos puede afectar el precio del suelo según su capacidad de pago<sup>11</sup>.

Para fines de nuestra investigación, podemos decir que la dinámica del mercado de tierra urbana y su acceso define una estructura de precios que modela a la ciudad y las diferentes zonas, lo cual produce una expansión urbana de diferenciación socioespacial, que se explica por la intervención de diferentes factores, como los que a continuación estudiaremos.

Un factor destacado es el desarrollo histórico, tal y como lo observaremos en el apartado “Etapas en la Estructuración del Espacio Urbano y acceso al suelo en la Ciudad de México 1950-2000”. La estructura de las ciudades y el esquema de precios del suelo asociado tienen sus orígenes en él. Destaca la decisión de localización de las principales dependencias públicas, la evolución de la inversión pública en la infraestructura urbana y la construcción de equipamientos, la red vial y de transporte y los espacios públicos, entre otros aspectos, los cuales en el transcurso de los años han incidido en el desarrollo y configuración de las distintas ciudades, en particular las de América Latina.

Un conjunto de ciudades latinoamericanas han basado su desarrollo urbano en un área central (ahora denominada Centro Histórico) a partir de la cual, en ciertos periodos se organizó el esquema de precios del suelo. El centro principal de la ciudad generalmente registraba los mayores precios del suelo debido a la concentración de la demanda y la competencia de los distintos usos por este espacio. La jerarquía de las funciones político-administrativas, de servicios y comerciales instaladas se vincula a su poder económico. De este modo, las exigencias de localización central y la disposición real a pagar elevan los precios del suelo por sobre cualquier otro espacio urbano, en función de la importancia de la ciudad y del volumen de negocios que se efectúa en ella.

Los postulados de los modelos teóricos no se cumplen en un caso como la Ciudad de México, en la cual se han venido configurando un conjunto de subcentros urbanos y por las variaciones de los ingresos y en consecuencia de la capacidad de pago de los usuarios. En algunos periodos se generaron gradientes del precio del suelo a partir del área central hacia la periferia; sin embargo, en la actualidad su comportamiento ha sido diferente de

---

<sup>11</sup> Este caso lo observaremos en los asentamientos irregulares estudiados en la Delegación Cuajimalpa.

acuerdo a la dirección que se tome, en función del uso del suelo, los atributos de localización y el entorno socioeconómico dominante en las distintas zonas de la ciudad.

#### *2.2.5. Variables y factores que intervienen en la determinación de la estructura de precios del suelo urbano.*

Las explicaciones sobre la formación y estructura de los precios de suelo urbano hacen referencia a un conjunto de variables generales y factores de localización que intervienen, las cuales en ocasiones no están en el control de los propietarios. Con respecto a las variables, el precio del terreno se puede explicar por el crecimiento demográfico, los niveles de concentración urbana, de actividad económica, los impuestos, tasas de interés y crédito, y el modelo político (corporativo y clientelar), entre otros. Entre los factores de localización están las características físicas, sociales y ambientales del barrio, la existencia de redes viales y de transporte y accesibilidad en general respecto al centro y subcentros importantes, ubicación relativa dentro de la ciudad, etc. A continuación presentaremos algunos factores que consideramos relevantes para nuestro estudio de caso.

El crecimiento de la población origina la demanda de suelo, lo cual afecta los precios inmobiliarios y puede significar una fuerte presión para el mercado de tierras y las autoridades públicas. En la medida que la ciudad se expande, podría esperarse que los precios del suelo subieran sostenidamente. Asimismo, las fluctuaciones de las variables macroeconómicas y la evolución general de la economía inciden en el precio del suelo urbano (como en el de otros bienes). La evolución de la producción (producto bruto interno) condiciona el comportamiento de los precios del suelo, puesto que implica una mayor o menor dinámica de los mercados de trabajo, en el sector de la construcción y demás actividades que necesitan suelo. Además, se debe de prever una demanda de tierra para futuros desarrollos. Desde el punto de vista de la inversión, adquirir terrenos supone a mediano y largo plazo una rentabilidad segura, tanto para capitales nacionales como extranjeros. El sector inmobiliario atrae el capital porque la tasa de interés de los bancos se ubica por debajo de la tasa media de retorno en las transacciones de tierras (Darin-Drabkin, 1977: 85).

En este contexto, también resulta importante considerar la distribución del ingreso de los hogares. Como una consecuencia de obtener mayores ingresos, se presenta un crecimiento proporcional en el aumento en la demanda en cantidad y calidad de espacios (Trivelli, 1985: 86). De la misma manera, las tasas de interés, y las facilidades crediticias y de financiamiento para la compra de un terreno afectan la dinámica del mercado del suelo, así como también los procesos especulativos practicados por los propietarios.

El sistema político adoptado, interviene igualmente en el mercado de tierras, dependiendo del grado de libertad o intervención pública en la operación del sector inmobiliario. En este sentido, el espectro se extiende desde una fuerte injerencia del Estado a partir de la normativa urbana, los impuestos, los avalúos fiscales, etcétera, hasta una desregulación total (acción permisiva) dejando el desarrollo urbano al libre juego del mercado y la iniciativa privada.

Para los objetivos de nuestra investigación, es importante reconocer que además del precio del suelo (económico), se presentan otros factores políticos que determinan el acceso al suelo como el clientelismo político y las redes sociales de información. Estos están contenidos en los mecanismos sociales que permiten a la población de escasos recursos acceder a bienes como el suelo, fuera del mercado formal y de los mecanismos estatales (políticas de suelo y vivienda).

Con respecto a los factores de localización se han identificado: la centralidad, accesibilidad, entorno social, la acción pública en inversiones y normatividad urbana y las demandas locales. En cuanto a la centralidad, se argumenta que el centro principal de la ciudad con raíces históricas y su carácter simbólico y aglutinador de actividades se ha ido consolidando como una zona de mucha influencia en el desarrollo urbano. De manera clásica, se ha establecido que los precios del suelo urbano se determinan del centro de la ciudad hacia la periferia (por ejemplo Alonso, 1964). Sin embargo, pensamos que esto ha cambiado en las últimas décadas, debido a las mejoras que se realizan en la periferia para ubicar grandes proyectos (nuevas centralidades), ahora más que su ubicación y su distancia del centro, es la inversión ejercida en estas periferias las que determinan distintos niveles de atracción y de precios (Trivelli, 1985). Aunque también en las periferias alejadas el precio es bajo, ya que estas zonas carecen de servicios, seguridad jurídica y técnicamente son

consideradas ilegales y por lo tanto no se les puede dotar de servicios ni son sujetos de crédito para mejorar la vivienda.

El suelo urbano es más caro en los diversos subcentros, no sólo porque se presenta un ahorro en tiempo y costos de desplazamientos, sino debido a la concentración de actividades administrativas, comerciales, de servicios, así como por la competencia que se presenta en este espacio, el cual se caracteriza por un flujo intenso de personas y medios de transporte.

El concepto de centralidad se maneja más como un término funcional que como una expresión geométrica. La noción no se restringe exclusivamente al centro principal donde se encuentran los altos precios del suelo urbano, sino también a la presencia de varios subcentros donde se observa un alza local de los precios del suelo debido a la concentración espacial de actividades y población, a la intensidad de usos y redes de transporte (Trivelli, 1985: 54)<sup>12</sup>.

La accesibilidad se expresa por la movilidad de la población; el tiempo y costos de transporte influye más en la formación del precio del suelo urbano que la distancia al centro en kilómetros, puesto que una mejor y más rápida accesibilidad supone la reducción de costos, tanto en dinero como en tiempo. En este sentido, la existencia de la red vial y de transporte se refleja en los precios del suelo, ya que permite una mejor localización de determinados usos. Los establecimientos y las actividades cuyas mayores economías dependen de los ahorros en transporte, estarán dispuestos a ofrecer mayores cantidades por aquellas localizaciones (Mitchell y Rapkin, 1968; 44).

La poca accesibilidad que presentan las zonas en donde se asienta irregularmente la población de bajos ingresos es uno de los factores que intervienen en la estructura de precios de la tierra, lo cual permite la presencia de precios bajos; como lo presentaremos en nuestro caso de estudio, se localizan en zonas con altas pendientes, lechos de antiguos arroyos o ríos, áreas de extracción de material para distintos usos: canteras, arena, tezontle, etc; cuencas de arroyos, áreas inundables por lluvias, debido a falta de sistema de desagües adecuados, suelos contaminados, localizaciones peligrosas: cerca o sobre basureros a cielo

---

<sup>12</sup>El caso de Santa Fe es un buen ejemplo, en el cual se concentran una variedad de usos y actividades y se continúan construyendo la red vial y de transporte que le otorgue los atributos de accesibilidad.

abierto, zonas con escasa infraestructura vial y sin servicio de transporte público. Por otra parte, con respecto a zonas de estratos de mayores ingresos que se ubican en la periferia; en estas zonas se manifiesta una mayor independencia del área central principal debido a que tienen accesibilidad a través del uso del automóvil particular. No obstante la distancia que las separa del centro, se presentan precios del suelo relativamente elevados debido a la existencia de otros elementos como la arquitectura, el paisaje, la cercanía a centros comerciales y a otras zonas residenciales, entre otros aspectos.

Los factores socioeconómicos como la capacidad económica de la población, la calidad urbana del espacio y el prestigio social de las diferentes áreas, interviene en la formación de los precios del suelo urbano y además tienen importancia en el momento que las familias y empresas toman decisiones sobre una localización residencial. Aquí se presenta una relación recíproca: por un lado el precio de la tierra origina una expansión urbana de diferenciación socioespacial; y por otro, de manera recíproca, la capacidad de pago de los grupos sociales que acceden o demandan localizarse en una zona incide directamente en la fijación de los precios del suelo del lugar y en ocasiones de las áreas vecinas.

Al interior de las ciudades en los últimos años se observa un patrón de diferenciación socioespacial: en algunas zonas, la construcción de los desarrollos inmobiliarios presenta nuevas tendencias de segregación social, económica y territorial, donde se concentra y recluyen las elites urbanas solventes, con diseños arquitectónicos de prestigio, servicios, transporte y seguridad privada. Por el contrario, se extienden las periferias ilegales e irregulares, con vivienda autoconstruida, inseguras y con población en condiciones de pobreza. En consecuencia, el resultado de mayor trascendencia del mercado de suelos es la segregación residencial según estratos socio-económicos (Trivelli, 1980).

Como ya se discutió, el Estado tiene un papel fundamental en el proceso de generación de las rentas y en consecuencia en el mercado de suelo urbano. Un aspecto relevante para los estudios de caso realizados y que afecta los precios del suelo es la normatividad urbana, la cual clasifica el suelo en urbano y no urbanizable, lo que constituye una restricción a la disponibilidad de terrenos (oferta). La ampliación o eliminación del límite para incrementar la oferta no supone necesariamente una mayor cantidad de lotes en

el mercado ni una disminución real de los precios, ya que ello depende de otros factores, como la decisión de los propietarios, que pueden retener los terrenos fuera del mercado y las políticas estatales de reservas territoriales.

También la normativa urbana, a través de la planeación, con los instrumentos de planes reguladores de uso (zonificación), leyes y otras normas define condiciones de uso y ocupación del espacio urbano, que condicionan el funcionamiento del mercado de suelo. En este contexto, una modificación del uso, especialmente de rural a urbano, tiene un efecto en la estructura de precios. Para el caso del Centro Urbano Santa Fe, el incremento en los precios en la zona poniente de la ciudad se producen mediante la decisión gubernamental de cambiar el uso de la tierra y densidad de ocupación, a través de un programa parcial. Para los asentamientos irregulares de Cuajimalpa, la no decisión de cambiar el uso de suelo de Conservación a Urbano, permite que los dueños vendan a precios más bajo y con condiciones de pago en un mercado ilegal de tierras.

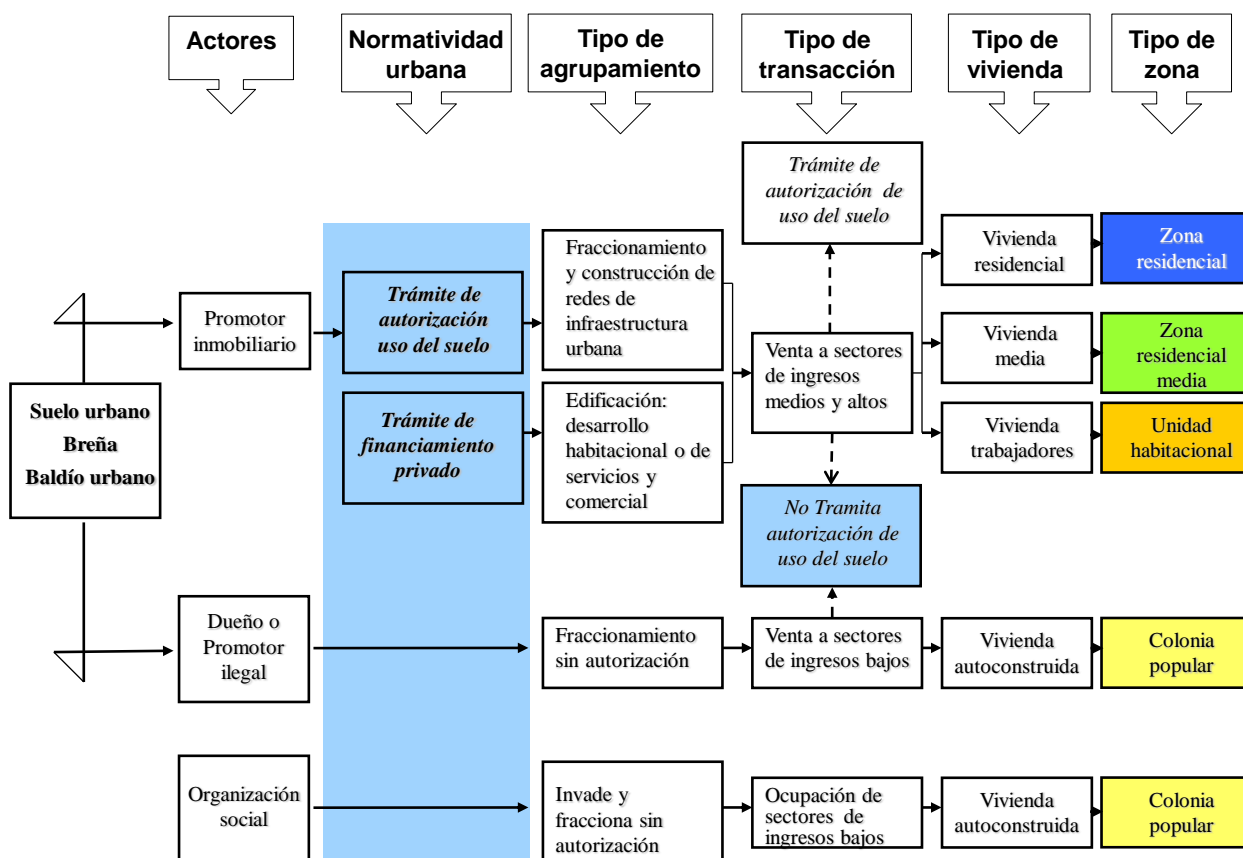
A manera de resumen, es la complicada interrelación de variables la que determina la estructura de precios del suelo urbano y el nivel de precios; los factores dominantes pueden cambiar en el tiempo, con diferentes condiciones macroeconómicas y tendencias de desarrollo urbano. A su vez, los precios del suelo urbano están estrechamente vinculados a las demandas de suelo de las distintas actividades y, en consecuencia, a la estructura funcional de la ciudad.

#### *2.2.6. El mercado formal e informal de suelo.*

El suelo y sus mercados han sido poco estudiados en México, como lo han constatado los antecedentes de estudios realizados (Garza, 1996 y Delgado y Perló, 2000) no obstante que el precio y la disponibilidad del suelo, han sido reconocidos como uno de los principales factores que determinan la relación ingreso-localización de la población para construir su vivienda en la ciudad. Los que han atendido estos temas, la mayor atención la han enfocado a estudiar el fenómeno del acceso al suelo urbano por parte de los grupos de bajos ingresos, a través del mercado informal, lo cual produce los asentamientos irregulares (o informales) y la denominada urbanización popular (Esquema 2 y 3).

Este último mecanismo de ocupación, expansión y organización del espacio urbano se ha considerado como una expresión de la incapacidad estructural del mercado de proveer una oferta suficiente de suelo servido a precios accesibles y la insuficiente política de suelo urbano orientada a la constitución de reservas territoriales. Es decir, se han presentado un conjunto de hipótesis para afirmar que este tipo de ocupación no es una forma independiente del mercado formal sino más bien producto de su funcionamiento, ya que el mercado de suelo fija los precios y las formas de ocupación, asignando los terrenos con la mejor calidad, ubicación, infraestructura y servicios a los grupos de ingresos medios y altos, dejando el suelo periférico y menos apto para la urbanización a los grupos populares urbanos.

**Esquema 2. Acceso diferencial al suelo urbano**



Fuente: elaboración propia

### Esquema 3. Tipos de propiedad, mercados de suelo y formas de ocupación

<b>TIPO DE TENENCIA</b>	
<b>PROPIEDAD ESTATAL</b>	<b>PROPIEDAD PRIVADA</b>
<b>PROPIEDAD SOCIAL</b>	
<b>FORMAS DE OCUPACIÓN</b>	
<b>MERCADO FORMAL</b>	<b>MERCADO INFORMAL</b>
<b>REGULAR/FORMAL</b>	<b>IRREGULAR</b>
<p>De manera mayoritaria se realiza respetando las normas urbanas vigentes en la ciudad. Los precios de los terrenos son para las familias con solvencia económica.</p> <p>a). <i>Fraccionamientos y subdivisiones autorizadas.</i> Son formas de urbanización y oferta de suelo urbano en la Ciudad de México.</p> <p><b>Nota:</b> En ocasiones se presenta combinada con periodos de irregularidad: inicia con los permisos y todo en regla; en el desarrollo se llevan a cabo modificaciones que no se legalizan por lo cual caen en la irregularidad.</p> <p>En los mercados formales vinculados a la vivienda, servicios y comercio se llevan a cabo las <i>grandes operaciones urbanas</i> como el caso de Santa Fe, Proyecto Alameda y Renovación del Centro Histórico, entre los más actuales en el DF.</p>	<p>La urbanización se realiza sin respetar las normas urbanas vigentes en la ciudad. Los precios de los terrenos son accesibles a las familias de ingresos bajos y con facilidades.</p> <p>b). <i>Urbanización popular y la irregularidad en el acceso al suelo.</i></p> <p><u>i. Fraccionamiento ilegal en tierras de propiedad privada:</u>  <i>Invasiones.</i> Los pobladores y sus organizaciones ocupan de manera precipitada o a través de un proceso hormiga.  <i>Fraccionamiento ilegal.</i> Los propietarios no respetan la legalidad al vender lotes sin haber obtenido la licencia correspondiente.</p> <p><u>ii. Fraccionamiento en tierras ejidales y comunales</u>  <i>Invasiones.</i> Los pobladores y sus organizaciones ocupan de hecho la tierra, de manera precipitada o a través de un proceso hormiga.  <i>Fraccionamiento ilegal.</i> Las autoridades ejidales/comunales no respetan la legalidad al vender lotes sin tener la licencia correspondiente.</p> <p>Este tipo de ocupación representaba en 1990 el 62% de la población y el 50% de la superficie en la ZMCM (CONAPO, 1998; 45).</p>
<p>Estas son algunas de las modalidades de oferta y acceso al suelo que se presentan en la Ciudad de México, las cuales han influido decisivamente en el tipo de irregularidad, así como en la configuración socio espacial de la ciudad. Por ello, la importancia de su análisis y caracterización en un periodo de tiempo determinado.</p>	

Fuente: elaboración propia

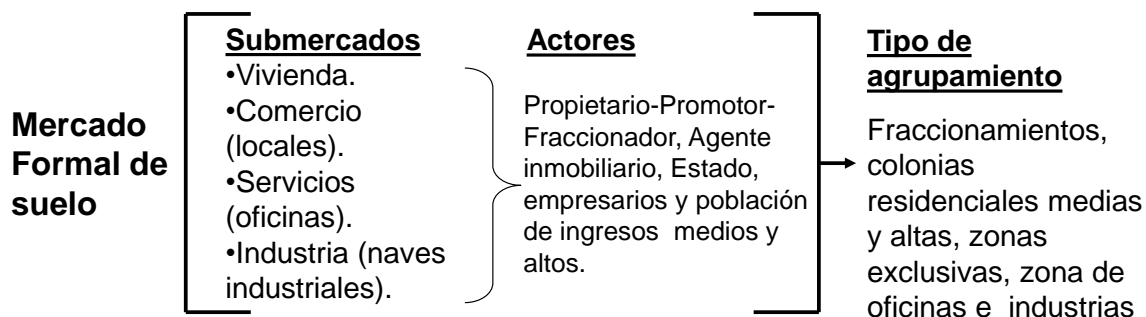


### 2.2.6.1. El mercado formal de suelo.

La escasez de los estudios sistemáticos y a detalle del mercado formal es debida principalmente a la falta de información y reducida transparencia de las transacciones que se realizan; la información es reservada a grupos de consultoría encargados de asesorar a los grandes desarrolladores inmobiliarios. Esto nos remite a que el mercado es una de las instituciones del desarrollo urbano que ha tenido más dificultades para construir evidencias y desarrollar esquemas conceptuales convincentes para la realidad latinoamericana (Duhau, 2002; 11)

Como modalidades del mercado formal se han estudiado los fraccionamientos<sup>13</sup> y subdivisiones autorizadas que son formas de urbanización y oferta de suelo urbano en la Ciudad de México (Esquema 4). La formación de estos desarrollos implica la existencia de un régimen legal que regula la valorización del capital inmobiliario, así como la producción de la mercancía suelo urbano (Schteingart, 1989; 63).

**Esquema 4. Mercado formal de suelo urbano**



Fuente: elaboración propia

Los mecanismos del mercado regular los podemos agrupar en cinco pasos: a) la *oferta* adopta una serie de modalidades, algunas de ellas de forma muy compleja: a) lotes con servicios en las zonas establecidos para la urbanización; también se ofrecen terrenos en la periferia de propiedad social (ejidos y comunidades); b) la *pre-ocupación* implica un conocimiento previo del mercado, redes sociales de información, visitas al terreno y propaganda; c) la *compra*: al contado, crédito hipotecario; d) la *ocupación*: final con las

<sup>13</sup> En México, esta figura legal ha cambiado en las legislaciones estatales.

condiciones y servicios básicos y e) la *participación de las autoridades* locales. Los factores que han determinado su funcionamiento se han mantenido durante la evolución de las ciudades; el más importante el de la rentabilidad sigue vigente. Dado que no se ha regulado, los agentes privados fijan los precios en función de una cierta tasa de ganancia que desean obtener, trabajando con la demanda solvente; en algunos casos son los propietarios originales del suelo los que venden directamente; la incorporación de otros agentes hace más complejo el funcionamiento del mercado, y en consecuencia la renta generada por el mismo, no sólo es apropiada por el propietario, sino por el urbanizador, promotor y otros participantes.

En este tipo de urbanización el fraccionador se debe apegar a las normas urbanas que lo obligan a la urbanización previa, con la introducción de la red de servicios antes de la ocupación. Este mercado inmobiliario, está dirigido a grupos de ingresos medios y altos para construir su vivienda y otros submercados (esquema 4). Salvo algunas excepciones, en las ciudades de América Latina y el Caribe, el mercado de suelo está poco reglamentado y no existen políticas públicas claramente orientadas a favorecer su distribución más equitativa (ONU-Habitat, 2012).

Las evidencias que se han analizado en la estructuración de las ciudades, permiten pensar que la acción estatal en materia normativa ha beneficiado más al mercado formal con el conjunto de leyes, reglamentos y programas urbanos y no han favorecido el acceso a la tierra a los sectores sociales de menores ingresos, como lo observaremos en los estudios de caso presentados. En la actualidad, con el retiro estatal en materia de regulaciones y promoción de la iniciativa privada, el mercado de suelo se sitúa en una posición privilegiada en los procesos urbanos, tanto para la densificación y reutilización de suelo como para las nuevas urbanizaciones y grande operaciones inmobiliarias para diversos proyectos productivos y de servicios en la ciudad. La conjunción pública-privada se concreta en *grandes operaciones urbanas*, como el caso de Santa Fe, el Proyecto Alameda y la renovación del Centro Histórico.

El mercado tiene atributos que definen la imposibilidad de acceso al mismo de la población urbana mayoritaria; de acuerdo a Clichevsky (2000) los siguientes aspectos sustentan dicha afirmación: a) existe un bajo nivel de regulación en la producción y en la

comercialización; b) se presenta una relación directa con la dinámica económica: inflación, estabilidad, así como con funcionamiento del sector financiero: intereses, entrada de capitales y comercio exterior; c) es una alternativas al mercado financiero; d) la relación directa entre los mercados de vivienda, industria, comercio y servicios, generan submercados en función de las demandas específicas de las actividades urbanas<sup>14</sup>; e) funciona según la oferta y la demanda sólo solvente; f) es imperfecto y, según los diferentes países y ciudades, su expresión es monopólica u oligopólica; g) posee escasa transparencia; es difícil conocer quienes son los propietarios, los precios reales de las transacciones y las inversiones que se realizan para urbanizar y h) no existen catastros actualizados, y en algunas ciudades no existen registros.

Con base en lo anterior, observamos que el dinamismo del mercado formal se ve influenciado por las políticas macroeconómicas. Por ejemplo, para las administraciones urbanas en Latinoamérica, que presentan estabilidad económica y necesidad del capital internacional para activar la economía, la construcción de la ciudad es rentable y por lo tanto invierten en ella. También, la reforma del Estado ha contribuido a modernizar los catastros y registros inmobiliarios, a estabilizar los precios, a brindar la posibilidad de mayor captación fiscal y la obtención de créditos hipotecarios, lo que, a su vez, ha dinamizado el mercado de suelos.

Estos aspectos, hoy influyen directamente en el mercado informal (ocupaciones irregulares), debido a que los inversionistas en la ciudad compiten por la tierra que está ocupada u orientada a la población de bajos ingresos (liberalización del ejido y periferias). Por otra parte, el Estado vende sus tierras privilegiando como compradores a grupos económicos que desean invertir en la ciudad en detrimento de usarlas para suplir la demanda de los sectores de menores ingresos. Este comportamiento se observó en el desarrollo del proyecto de Santa Fe; la propuesta inicial del gobierno en las tierras del basurero y minas de arena, era la formación de un Subcentro urbano dirigido a la población de ingresos medios y bajos. Después, en la administración del presidente Salinas de Gortari, en un escenario de cambios en el modelo de desarrollo, se modifica el plan hacia otro que

---

<sup>14</sup> Para los intereses de este trabajo, en las últimas décadas, ha cambiado el submercado residencial, el cual ha respondido con nuevos productos: viviendas lujosas, para los sectores de más altos ingresos, clubes de campo, y barrios cerrados

privilegia a las corporaciones nacionales y extranjeras y a la demanda de vivienda residencial de grupos de ingresos altos, para dinamizar al sector inmobiliario.

La participación de los agentes privados y públicos ha cambiado; en las últimas décadas se observa una reducción en la participación del gobierno y un mayor protagonismo del privado en los diferentes momentos del proceso de "producción" de tierra urbana. En la Ciudad de México los principales agentes son los propietarios de tierra; el sector financiero; las empresas inmobiliarias (algunas de ellas actúan desde el inicio hasta su comercialización); las empresas constructoras; los equipos de profesionales y el Estado (puede existir uno o varios organismos según los niveles de gobierno).

El Estado ha adquirido tierra para conjuntos habitacionales o para programas de regularización, las ha comercializado o donado para diferentes sectores sociales, según las coyunturas políticas y económicas. A partir de los años noventa, debido a las reformas del Estado y las políticas de ajuste, las tierras de su propiedad han sido vendidas para mejorar sus déficits; las ofertas se han llevado a cabo bajo el modelo de la conjunción pública-privada para proyectos de revitalización de áreas degradadas y la economía de los servicios, en su mayoría dirigida para los sectores de altos ingresos.

Los diferentes agentes que intervienen, sus diferentes estrategias económicas y las lógicas que utilizan en la producción y comercialización de la tierra nos remiten, por un lado, a los patrones de expansión urbana, al acceso al mismo que los diferentes sectores sociales tienen y a las nuevas formas de segregación urbana (Jaramillo, 1999).

Las ganancias que se obtiene en este mercado son extraordinarias, por lo cual la población de bajos ingresos no puede comprar un lote y ocupar una zona con condiciones para el desarrollo urbano; en consecuencia, dicha población han encontrado en el mercado informal la alternativa social para acceder a un lote. Parece ser que la existencia de un mercado informal, no presenta una presión (demanda) hacia los agentes del mercado formal para bajar su tasa de ganancia.

Vale la pena mencionar, que esta modalidad de oferta de suelo, que es el origen de la formación de asentamientos considerados como legales, en ocasiones presenta situaciones irregulares, sobre todo porque no cumple con la normatividad urbana vigente respecto a la provisión de servicios, áreas de donación y equipamientos (Schteingart, 1989; 61).

### 2.2.6.2. *El mercado informal de suelo.*

La urbanización irregular es considerada por Connolly (1990) como una parte constitutiva en la construcción física de las ciudades, debido a que más de la mitad del área urbanizada de la Ciudad de México y de otras ciudades latinoamericanas se ha producido de esta manera. Esta forma de acceso y ocupación, del espacio urbano, tiene su origen en el mercado informal de tierra, el cual ha adquirido cierta legitimidad, producida por la característica excluyente que presenta el mercado formal, dirigido a población con solvencia económica.

El examen que se ha realizado de la informalidad urbana, de la ciudad irregular o de la ilegalidad urbana, es porque se supone que existe una ciudad formal, regular, legal (Duhau, 2003a). La noción de irregularidad tiene que ver, entonces, con un problema de legalidad de la propiedad del suelo, con el proceso de comercialización del mismo y ocupación y producción del espacio.

Una de las principales formas de crecimiento de las ciudades en los países en desarrollo se produce a través de este mercado informal que posibilita la proliferación del acceso irregular e ilegal al suelo urbano, el cual está invariablemente acompañado por procesos de segregación espacial (esquema 5). Los mecanismos del mercado irregular son los siguientes (Clichevsky, 2000): a) la *oferta* de lotes irregulares, clandestinos y fraudulentos<sup>15</sup> en los límites establecidos para la urbanización; también se han ofrecido terrenos rurales de propiedad privada y social (ejidos y comunidades), que por su ubicación no pueden transformarse en suelo urbano; b) la *pre-ocupación*: conocimiento previo del mercado informal, redes sociales de información, visitas al terreno; c) *compra* con facilidades de pago (abonos); d) *ocupación*: progresiva sin las condiciones y servicios básicos, para posteriormente su consolidación a través de la demanda de servicios y el mejoramiento de la vivienda y e) *participación de las autoridades* locales, en el caso de DF la participación de las autoridades delegaciones se ha incrementado en la última década, con la intención de modificar los planes urbanos vigentes.

---

<sup>15</sup> Se han considerado a los lotes irregulares, como aquellos que no terminan todo el proceso que marca la legislación urbana vigente y se venden con anticipación; mientras que los clandestinos o fraudulentos son los que se ponen a la venta sin que se presente un trámite previo ante las autoridades para su aprobación y sólo pueden ser legales a través de programas especiales.

### Esquema 5. Mercado informal de suelo urbano



Fuente: Elaboración propia

El conjunto de estudios en América Latina sobre el tema muestran que el mercado informal de suelo ha constituido el principal mecanismo social de acceso al suelo de millones de empobrecido urbanos, en algunas ciudades por encima de la invasión, que se utilizó en las décadas de los años sesenta y setenta del siglo pasado. En la Ciudad de México se ha calculado que más de la mitad de sus pobladores se ha asentado a través de mercados informales de suelo. En la irregularidad coexisten y actúan diferentes agentes sociales: 1) los propietarios (rurales y urbanos) o quien se adjudica la propiedad; 2) los fraccionadores clandestinos; 3) la población que compra un lote clandestino o fraudulento a través de un contrato de compra-venta con facilidades de pagos, que serán propietarios cuando paguen las mensualidades y se ponga en operación un programa de regularización de la propiedad; 4) los ocupantes de hecho suelo urbano que por prescripción legal (cantidad de años de posesión) se convertirán en propietarios<sup>16</sup>; 5) la población que efectuó la operación de compra-venta por traspaso. Además, se observa la presencia de asociaciones de vecinos, partidos políticos, la iglesia, ONG's y la formación de cooperativas de vivienda.

El mercado informal en su mayoría ha sido desarrollado por quien se adjudica la propiedad, como una forma de obtener ganancias a partir de la evasión de los costos que

<sup>16</sup> Por invasión que el propietario no reconoce, pero también por encargo de cuidar el lote de algún conocido o familiar.

representa la norma urbana vigente. Esto también ocurre con la propiedad social (ejidos y comunidades) y la estatal. Además, existen otros agentes que producen y comercializan en este singular mercado, como los líderes sociales, que actúan como promotores e intermediarios entre la población de ingresos bajos y las autoridades y recibe un pago sin ser los propietarios.

Desde el punto de vista de las normas urbanas vigentes y del proceso de urbanización, a través del mercado informal se ocupan en general terrenos que no presentan condiciones urbanas y ambientales adecuadas para uso habitacional: inundables, sin infraestructura, con dificultad para la accesibilidad, con riesgo de deslaves. Las características de los terrenos son diversas, debido a que cambian de acuerdo a periodos de evolución de la expansión urbana y escasez de suelo. Generalmente se han observado en la periferia, en ocasiones de manera dispersa, y en otras concentrada en grandes superficies (el caso de Nezahualcoyotl) con problemas ambientales. También se han ocupado zonas intermedias en medio de subdivisiones legales (Delegación Iztacalco). Actualmente, en la Ciudad de México, un mercado de suelo informal importante opera en el denominado Suelo de Conservación.

Otro elemento que se utiliza para el estudio de los mercados es el origen y cantidad de inversión; por su carácter de informalidad, es muy difícil calcular el capital que se pone en movimiento en este tipo de mercado. En su operación, el comportamiento del mercado informal de lotes irregulares presenta algunos momentos de mayor actividad, tal es el caso de periodos electorales, informes administrativos y fin de los periodos administrativos. Estas coyunturas políticas,<sup>17</sup> han favorecido las transacciones y las ocupaciones de tierra por parte del sistema político. Se presenta una amplia variedad de situaciones, como, por ejemplo, en un cambio de administración: la autoridad saliente no tiene la suficiente fuerza política para impedir el funcionamiento del mercado informal y la ocupación; asimismo, el que asume el control de la administración no quiere pagar el costo político de impedir el acceso y la ocupación irregular.

---

<sup>17</sup> Por ejemplo la ocupación del asentamiento irregular de Santo Domingo de los Reyes, Coyoacán se llevó a cabo el día del informe presidencial de Luis Echeverría, primero de septiembre de 1971 (ver el apartado “Cinco casos relevantes de acceso al suelo: tres del mercado formal y dos asentamientos irregulares”)

Vale la pena mencionar que cuando se forma un asentamiento irregular a través del mercado informal de tierras, una vez estabilizado el proceso, inicia la formación de un mercado secundario basado en la transacción de lo que Duhau (2002) llama “derechos informales de posesión”. En la ciudad de México, en un estudio realizado en cuatro colonias populares, se obtuvo como resultado que el porcentaje de las familias que declararon haber obtenido un lote de otro particular fluctuaba entre el 33.3 y 45.6 por ciento (Duhau y Schteingart, 1997).

Las ventas que se realizan en este tipo de mercado son en su mayoría a plazos, aunque se presentan casos de contado y los precios son menores que en el mercado formal, debido a la falta de seguridad jurídica, inexistencia de obras de urbanización formalmente impuestas, las características del suelo y su ubicación, entre otras variables. No existen evidencias empíricas que apoyen la argumentación que en ocasiones el mercado informal es un mecanismo bastante caro; sin embargo, si se ha observado que esta opción, como única posibilidad para las familias de ingresos bajos, socialmente significa grandes esfuerzos y un sobre trabajo de los pobladores; además, no obstante que el precio del lote se adquiere con facilidades, en ocasiones las mensualidades están por arriba de los salarios mínimos; en ese sentido la rentabilidad es para quien vende (propietarios, promotores y urbanizadores clandestinos) y no para quien compra.

#### *2.2.7. La dinámica del mercado de suelo y la segregación espacial.*

La dinámica de los mercados de suelo urbano y las políticas del Estado, en contextos de elevada desigualdad social y económica, funciona excluyendo de las zonas de mejor infraestructura y accesibilidad a los sectores de menor ingreso. La localización de los diferentes tipos de urbanizaciones dentro de las áreas metropolitanas, generan problemas urbano-ambientales diferentes. Por un lado, los especuladores del suelo y los promotores inmobiliarios orientan parte de sus ganancias para influir en la segregación espacial de los estratos de ingresos bajos, asumiendo su presencia como una amenaza a las rentas esperadas de sus proyectos; en consecuencia el mercado formal de suelo y su régimen de propiedad son las instituciones que junto al Estado mayor influencia tienen en la configuración física y la diferenciación socioespacial de las ciudades. Las opciones para la



población urbana mayoritaria son zonas que presentan severas restricciones, tanto desde el punto de vista del medio natural como económico y social, y los altos riesgos ya mencionados.

Son pocos los conflictos entre sectores informales y los sectores de más altos ingresos, puesto que las nuevas inversiones para estos últimos están, casi siempre, muy bien limitadas en los polígonos residenciales. Las relaciones entre estas áreas segregadas son exclusivamente a través del empleo en servicios que generan los sectores de altos ingresos y que son absorbidos, en parte, por la población que vive de manera informal en zonas cercanas a las anteriores. Esto se pudo medir en la encuesta que se realizó en los asentamientos irregulares de Cuajimalpa (ver gráfica 10).

Las formas que ha adoptado la segregación en los países latinoamericanos son diversas y en la actualidad se piensa que se manifiestan nuevas formas originadas, por un lado, en el empobrecimiento de parte de la población y en la variedad de formas que adopta la irregularidad urbana y, por otro, en los nuevos estilos de gestión urbana y de las grandes inversiones realizadas para la población de altos ingresos, a través de políticas de regeneración urbana en áreas centrales y la construcción de barrios cerrados periurbanos.

El gobierno ha presentado un comportamiento permisivo para el funcionamiento de mercados informales y en la ocupación de tierra, y no ha intervenido para regular el mercado formal. En cambio ha modificado las normas urbanas que regulaban al sector privado, otorgando excepciones a las inversiones, para permitir la localización de grandes inversiones en áreas con fragilidad urbana. Por ello muchas grandes intervenciones (megaproyectos) han causado grandes problemas ambientales que, en la mayoría de casos, perjudican a los sectores de más bajos ingresos. A lo anterior, se puede adicionar las grandes inversiones públicas en infraestructura vial, las cuales modifican los niveles de accesibilidad relativa metropolitana de las áreas que poseían una baja accesibilidad, en especial donde se localiza la población de ingresos altos; esto ha posibilitado que los mismos elijan vivir alejados de los centros tradicionales, en la periferia de las ciudades. En este proceso, no se debe desconocer el desarrollo tecnológico, en especial informático, que están definiendo nuevas pautas de vida urbana, así como nuevas localizaciones industriales, comerciales, de servicios, etc.

Nos hemos centrado en algunas teorías y modelos espaciales enunciados dentro de la economía urbana y la geografía. El análisis del acceso al suelo urbano, pensamos, exige revisar la aportación sociológica. Esta se circunscribe a modelos de organización urbana, en los cuales destaca la segregación residencial.

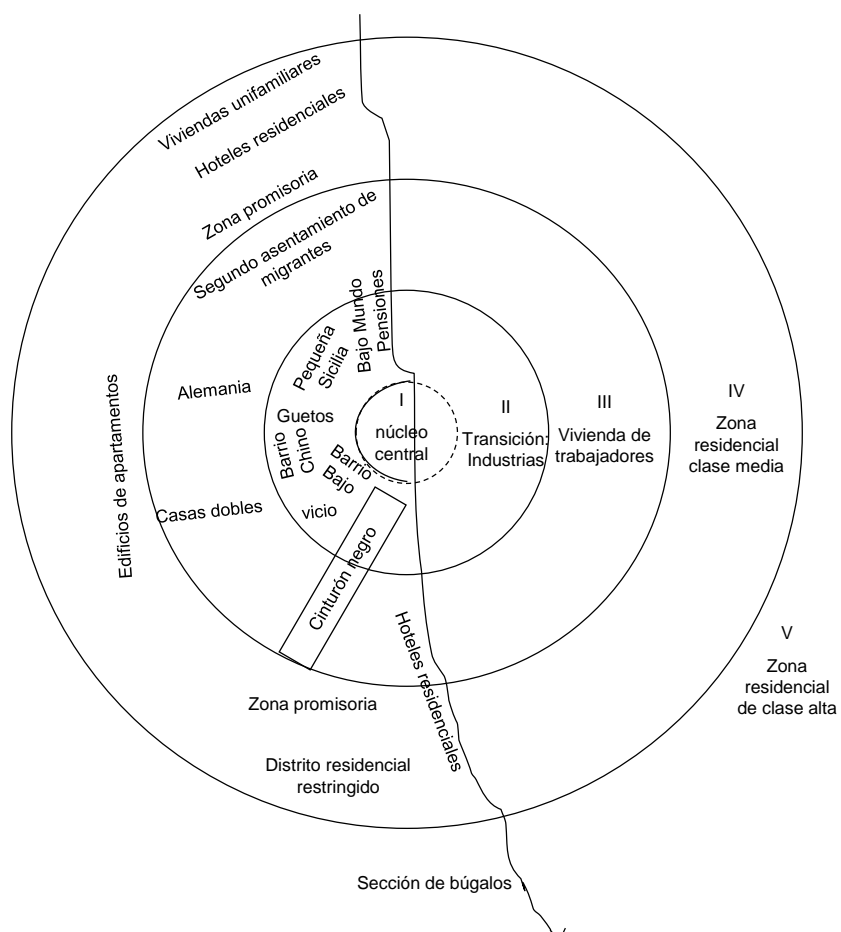
#### *2.2.7.1. La segregación residencial*

Las consecuencias e implicaciones que el proceso de industrialización originó en las relaciones sociales y la organización de la ciudad han sido temas relevantes en la esfera académica. El enfoque del análisis ha dependido del contexto en que se ha desarrollado. En Alemania Max Weber orientó su análisis teórico de la ciudad con base en el método histórico comparativo. En Inglaterra fue a través de una perspectiva intervencionista consolidándose la “social welfare survey”. Mientras que en América, en especial en la Universidad de Chicago, se iniciaría de una forma sistemática el análisis empírico para la comprensión y descripción de las emergentes formas sociales y urbanas en las ciudades norteamericanas.

Dentro de la denominada Ecología Humana de la Escuela de Chicago, se centró el interés en el análisis de la estructura espacial de las ciudades, basado en procesos biológicos, en donde lo social es asumido a lo biológico. En este sentido, se ha convertido en el modelo clásico sobre los aspectos espaciales de la diferenciación residencial y/o estructura urbana. Esta escuela del pensamiento sociológico definió la segregación residencial como una concentración de tipos de población dentro de un territorio dado y se ha aplicado en el estudio de la distribución espacial de minorías étnicas en grandes ciudades de los Estados Unidos (McKenzie, 1925). De manera física, se describe el modelo ideal de crecimiento o expansión urbana representado por “una serie de círculos concéntricos numerables, que designarían tanto las zonas sucesivas de expansión urbana como los tipos de áreas diferenciadas en el proceso de expansión” (Burgess, 1925; 71), bajo el supuesto de que los costos del suelo, y por tanto su accesibilidad, disminuyen en forma uniforme a partir del centro comercial y de negocios. El modelo de Burgess es una abstracción estática de un proceso dinámico: la movilidad ascendente de las clases más acomodadas se advierte con la ocupación de los espacios más valorados, en desventaja del desplazamiento que presentan los menos afortunados.

De acuerdo a este modelo, la estructura de la ciudad se comprende a partir de cinco anillos concéntricos (Figura 2): I) distrito comercial central (núcleo central o CBD, por sus siglas en inglés); II) zona de transición; III) zona de residencia de obreros industriales; IV) zona de alta residencia (clase media); y, V) zona exterior (residencia de clase altas). Esta estructura intraurbana, es consecuencia de un proceso ecológico de crecimiento, que responde a los conceptos de: expansión-sucesión (tendencia de cada zona interior a extender su zona mediante una invasión en la zona exterior inmediata), y de sus antagónicos concentración-descentralización (los grupos y usos que pueden competir, optarán por ocupar los lugares centrales, mientras que aquellos que no puedan hacerlo son segregados hacia las zonas más exteriores) (Burgess, 1925).

**Figura 2. Diagrama ideal de la ciudad desarrollado por Burgess**



Fuente: elaboración propia

La crítica a la Escuela de Chicago es bien conocida y la podemos resumir en los siguientes puntos: no prestan suficiente atención al papel de la acción social; dependían demasiado de un modelo biológico; los modelos eran esencialmente descriptivos; se abandona la posible influencia de factores institucionales y políticos y desarrollaron sus ideas sobre la base de una economía de libre mercado. Lo anterior, se ha convertido un enfoque inadecuado para los países en donde el papel del Estado ha sido prominente. Burgess inicialmente lo hizo extensible a cualquier ciudad o pueblo. Posteriormente rectificó y lo circunscribió a las ciudades norteamericanas con vocación comercial-industrial.

El modelo de Burgess fue la base para que distintos investigadores propusieran otros modelos. Entre ellos, el más reconocido es el de Homer Hoyt quien en 1939 formuló el modelo de sectores. La teoría de los sectores pretende completar al modelo ecológico pues propone un diagrama en el que los límites impuestos por los círculos concéntricos de Burgess se interrumpen y se amplían del centro a la periferia, adoptando formas irregulares. Para Hoyt el cambio urbano obedece a una teoría sectorial, basado en el concepto de accesibilidad, la cual supone que no es uniforme, sino diferente de acuerdo a las características de la red vial. El cambio, la movilidad y el crecimiento, tienen como principal objetivo la atracción ejercida por las clases sociales con mayor poder adquisitivo. Son éstas las que localizadas inicialmente en el centro de la ciudad, su área de empleo, se irán desplazando a lo largo de las principales y más rápidas vías de comunicación, en busca de mejores terrenos diferentes al problemático, antiguo y congestionado centro (núcleo central o CBD), lo cual determina variaciones muy marcadas en el precio del suelo, y por tanto una organización por sectores según su uso. Esta expansión, que sigue la forma de una cuña, obedece a un movimiento centrípeto, del centro a la periferia, y en ella se libera un espacio deteriorado que será ocupado por capas de menor poder adquisitivo. Pese a ello, “la tendencia natural de las áreas de renta elevada es la de desplazarse hacia la periferia, pero sin abandonar el sector en el que originariamente se localizaba” (Hoyt, H., 1939: 117-119).

Los modelos de Burgess y Hoyt comparten el concepto de gradiente, basado en la hipótesis ecológica de que la comunidad se organiza en función de un centro dominante a partir del cual, y de acuerdo con el incremento de la distancia respecto a él, el gradiente

disminuye. Las mayores aportaciones de estos modelos han sido la gran cantidad de estudios que generaron; no obstante, se ha presentado un conjunto de críticas entre ellas destacan las que ofrecen un visión simplificada del sistema de estratificación social de la ciudad al considerar exclusivamente el papel desempeñado por los grupos de altos ingresos, y la ambigua definición del concepto “sector”, pieza central en el modelo explicativo.

Por otra parte, Manuel Castells, en su libro *La Cuestión Urbana*, define la segregación urbana como la “tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas, entendiéndose esta disparidad no sólo en términos de diferencia, sino de jerarquía” (1980:203). En este sentido, se puede concluir que la estratificación social origina también una estratificación espacial que se traduce en áreas urbanas segregadas y ocupadas por grupos sociales semejantes viviendo en zonas homogéneas.

En los últimos 30 años se ha presentado un renovado debate acerca del aumento de las divisiones sociales en las ciudades, tanto en las ciudades de los países desarrollados como en desarrollo, asociado a las transformaciones económicas mundiales en la era de la globalización.

En una revisión de esfuerzos de definición en el continente latinoamericano, al menos dos tipos de segregación han sido identificados. En términos *sociológicos*, segregación significa la ausencia de interacción entre grupos sociales. Con un enfoque *geográfico*, significa desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico (Rodríguez, 2001:11). Esta desigual distribución de grupos sociales en el espacio urbano, da cuenta de la presencia de la segregación residencial que se manifiesta, según Rodríguez, de diversas maneras. Cada una de ellas es abordada por diferentes especialistas, entendiendo la segregación como: a) la distancia física entre los espacios residenciales de los diferentes grupos sociales; b) la homogeneidad social de las distintas subdivisiones territoriales en que se puede estructurar una ciudad, (Sabatini, 1999) y c) la concentración de grupos sociales en zonas específicas de la ciudad (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001; Rodríguez 2001).

Algunos especialistas han destacado que la importancia del factor socioeconómico y de las inequidades existentes en América Latina han convertido a la segregación residencial

en virtual sinónimo de polarización social o exclusión, perdiendo de vista la especificidad espacial que le es consustancial (Sabatini, 1999).

Algunos autores (Sabatini, F. y G. Cáceres, 2004, Preteceille, Edmond y Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, 1999, entre otros) han mostrado que los patrones tradicionales de segregación en las ciudades de América Latina están cambiando debido a la proliferación de nuevas formas de producción del espacio como son los barrios cerrados, de acceso restringido, destinados a grupos crecientes con ingresos altos y a la construcción de grandes centros comerciales o centros urbanos de oficinas en zonas periféricas, alejadas de los centros históricos. São Paulo en Brasil, Buenos Aires en Argentina, Santiago en Chile y Ciudad de México, son algunas de las ciudades más grandes y dinámicas, en donde este tipo de construcciones se desarrollan, en ocasiones, al lado de áreas de bajos ingresos. En México, tenemos el Centro Urbano Santa Fe, que se desarrolla en una zona que estuvo degradada y vecina a los asentamientos populares e irregulares. En general, se cree que la segregación se está intensificando y reduciendo la distancia física entre zonas, lo que está haciendo más aparentes las desigualdades sociales de las últimas décadas. Sin embargo, muchos de los estudios se quedan en generalizaciones que no permiten apreciar de manera clara los cambios en los patrones de segregación.

Además, la generalidad de los trabajos, poco interés han prestado a las acciones e intereses de los agentes que intervienen en la formación de los patrones de crecimiento urbano; las características que presentan los mercados de suelo y las modificaciones en las intervención estatal y la normatividad urbana. Por ello, es importante llevar a cabo estudios empíricos que aporten elementos para enriquecer la discusión teórica acerca de estas transformaciones. En esta última línea Schteingart y Rubalcava (1985, 2000a, 2000b y 2012) han contribuido con sus trabajos de seguimiento de la división social del espacio en la Ciudad de México a lo largo del periodo entre 1950 y 2010.

Al término de segregación se ha asociado el de división social del espacio. Este concepto se refiere a los grandes lineamientos de la organización del espacio urbano (Schteingar y Rubalcava; 2012) y desde el punto de vista estadístico representa la distribución entre los grupos sociales de una serie de atributos como empleo, ingresos, educación, vivienda, servicios, etc. Algunos estudios intentan describir las estructuras

sociales de las ciudades a través de estas diferenciaciones, pero en rigor ellas pueden tomarse sólo como una aproximación, puesto que no hacen una referencia directa a lo que constituye el rasgo definitorio de cualquier estructura, que es la *relación entre sus elementos*.

Los estudios que abordan la diferenciación socio espacial de las ciudades no han estado exentos de problemas y desafíos metodológicos para dimensionarla, debido a la falta de información estadística desagregada. En México es a partir de 1990 cuando se pudo analizar para las principales ciudades la diferenciación socioespacial a pequeña escala en áreas delimitadas para el levantamiento censal (AGEBS) (Schteingar y Rubalcava; 1985, 2000<sup>a</sup>, 2000<sup>b</sup> y 2012). Estos trabajos han aportado descripciones detalladas y a diferentes niveles (unidad político-administrativa y AGEBS) de la división del espacio en periodos largos de tiempo; ello ha permitido contrastar tesis y métodos de análisis de la organización socio espacial tanto a nivel nacional como internacional.

#### *2.2.7.2. Las divisiones sociales y espaciales en las ciudades actuales*

La división espacial de las ciudades no es algo nuevo. Históricamente, tanto las ciudades del mundo antiguo como la ciudad industrial de Londres de mediados del siglo XIX muestran un fenómeno de fragmentación espacial. Engels (1980; 48) describe las condiciones de los barrios de la clase trabajadora y las condiciones de vida de la burguesía en Londres que presentaban algún parecido a las condiciones actuales. Para las ciudades norteamericanas, Marcuse, (1993) se refiere al patrón de la ciudad contemporánea, la cual se podría considerar está dividida en cinco grandes partes (quarters): la de la vivienda de lujo, la ciudad aburguesada, la ciudad suburbana, la ciudad de las vecindades y la ciudad abandonada.

Por otra parte, las ciudades coloniales presentaban atributos discriminatorios o segregativos desde el punto de vista de la estratificación social; las posibilidades de los estratos bajos o populares para obtener un espacio estable fueron mínimas o restringidas (Alvarado, 1989: 41). Como observamos los patrones espaciales merecen una mayor exploración empírica. En este trabajo nos enfocaremos en la relación: mecanismo de acceso al suelo y organización socio espacial.

La crisis de los ochenta y las transformaciones económicas y sociales de las últimas dos décadas del siglo XX, vinculadas a la globalización, han producido una gran inquietud entre los especialistas en temas urbanos para conocer si se han producido transformaciones profundas al modelo de organización de las ciudades. Este periodo ha sido caracterizado por la formación de grandes áreas periféricas que presentan una mezcla de zonas residenciales exclusivas, administración y comercio. Las perspectivas iniciales desarrolladas por Sassen (1991) se basaron en la discusión de Nueva York, Londres y Tokio y enfatizaron cómo los cambios económicos alimentaron, a través de desigualdades en los ingresos, la polarización social y espacial. Otros autores expresaron cautela sobre la tesis de la polarización. En su estudio de Nueva York, Mollenkopf y Castells (1991) se preocuparon por la reducción de la complejidad de la estructura social de la ciudad a una dicotomía entre dos extremos en la distribución del ingreso (ciudad dual). Fainstein et al. (1992) hicieron hincapié en la mayor complejidad de la reestructuración social y argumentaron que existían pruebas claras del crecimiento de una subclase estructuralmente definida. Su enfoque optó por una división tripartita de la estructura social en lugar de una dual.

Soja (1995), cuando se refiere a la urbanización posmoderna, menciona un cambio de patrón, en el cual se sustituye el monocentrismo urbano por un complejo policentrismo con la dispersión de funciones en varios lugares (nuevos centros o centralidades). Otra de las nociones que se han utilizado para responder a la pregunta de nuevas formas de la estructura urbana es la utilización del término *fragmentación*, que apareció a principios de los noventa en la literatura urbana de los países desarrollados. Este término alude a la pérdida de unidad del conjunto urbano y asocia componentes espaciales (desconexión física y discontinuidades morfológicas), dimensiones espaciales (repliegue comunitario y lógicas exclusivas) y políticas (dispersión de los actores y autonomización de dispositivos de gestión y regulación urbana) (Prévôt Schapira, 2001).

El término fragmentación también se usa para analizar un fenómeno frecuente en las ciudades de América Latina, el cual se manifiesta con la proximidad entre los más favorecidos y los desfavorecidos, en donde los grupos de ingresos altos se separan construyendo barrios cerrados; ello tiene un impacto en ciertas zonas de la ciudad, ya que se establecen relaciones asimétricas entre las dos partes de la ciudad. Pero pensamos que la



fragmentación hace mención más a la morfología de la ciudad que a los aspectos sociales, económicos y culturales. Es un término estático que hace referencia a una muy baja interacción entre grupos o estratos socio-económicos distintos. Se habla de un cambio del modelo europeo de ciudad, más compacto en términos físicos y más equitativo en términos de apropiación social de la ciudad, al modelo de ciudad norteamericana, más disperso y estructurado en “islas” conectadas a través de redes viales (Ciccolella, 2006, 305). Asimismo, la fragmentación está referida principalmente a barrios residenciales “cerrados” y el consumo por medio de “shoppings”, hipermercados y megaproyectos de esparcimiento, educación, administración y servicios privados.

Para fines de la investigación que se desarrolla, la pregunta es ¿las discusiones conceptuales y los estudios de caso que utilizan el término de fragmentación logran construir un esquema explicativo para las ciudades latinoamericanas o sólo son transposiciones de términos que se han utilizado para analizar y explicar procesos urbanos en contextos diferentes, como el norteamericano y europeo?

Al menos para las economías de América Latina, pensamos que es necesario impulsar un mayor conocimiento acerca de la estructura y el funcionamiento de nuestras ciudades, para sugerir algunas implicaciones de los patrones que hacen referencia a la “*ciudad fragmentada*” o “*ciudad dual*”. Como un primer acercamiento, pensamos que hablar de cualquiera de los dos patrones mencionados supone la existencia de una entidad única que ha sido posteriormente fragmentada o dividida. La comparación no es útil cuando se evoca implícitamente la imagen preexistente de una ciudad unificada u orgánica, la cual no ha existido (Marcuse, 2004; 16).

En este momento nos encontramos ante un acervo importante de estudios sobre el tema de la globalización y los cambios en la estructura económica mundial, que conviene tomar con reserva, ya que es poco adecuado hacer referencia a la ciudad globalizada, dual o neoliberal, en el momento en que los cambios apenas inician (Schteingart, 2001) en áreas urbanas de países en desarrollo.

Este llamado de atención toma relevancia, puesto que son pocos los trabajos que se encargan de profundizar sobre el acceso al suelo y los mercados de suelo y su incidencia en la configuración espacial. Es conveniente explorar las posibilidades de llevar a cabo

estudios en los que se puedan observar procesos más específicos de los factores como el mercado de suelo urbano en la división social del espacio, con un enfoque histórico, que parta de un conocimiento preciso de los procesos anteriores, para contrastarlos con los nuevos, ya que como expresa Schteingart (2001, 28) se puede llegar a conclusiones muy precipitadas y poco sustentadas a cerca de los cambios que los fenómenos mundiales están provocando en las grandes ciudades.

## **PRIMERA PARTE. ANTECEDENTES DEL DESARROLLO URBANO, ACCESO AL SUELO URBANO Y POLÍTICAS URBANAS 1950-2000.**

### **3.1 ETAPAS EN LA ESTRUCTURACIÓN DEL ESPACIO URBANO Y ACCESO AL SUELO EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1950-2000**

#### **Antecedentes**

Después de presentar los diferentes conceptos del suelo urbano y la segregación urbana a partir del suelo. En este apartado intentaremos estudiar los mercados de suelo desde la perspectiva del acceso al mismo con sus implicaciones para el desarrollo urbano en la formación de la estructura urbana para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Para la elaboración de este capítulo, hemos llevado a cabo una amplia revisión bibliográfica y hemerográfica sobre la conformación de la estructura urbana, el suelo urbano y la ocupación del espacio en diferentes periodos del crecimiento de la metrópoli. Hemos consultado también información de documentos oficiales que tienen como origen diferentes instancias del gobierno federal y del Distrito Federal (GDF); consultamos asimismo estadísticas oficiales e información cartográfica producida por INEGI. Es importante aclarar que el tema de acceso al suelo casi no aparece en análisis históricos en la organización socioespacial de la Ciudad de México en el siglo pasado y principios del presente.

Para el análisis consideramos cinco décadas: 1950-1960, década de expansión e inicia el proceso metropolitano; 1960-1970, cuando la ciudad acelera su proceso de expansión urbana; 1970-1980, el momento de crisis del modelo económico de industrialización y de la centralidad urbana; 1980-1990, años de cambios estructurales en la economía y continuidad en la expansión urbana y la década posterior que comprende entre 1990-2000: Consolidación del neoliberalismo. Los cortes se decidieron en función de los cambios acontecidos en la expansión física de la ciudad con respecto a la dinámica económica y demográfica, de la información censal y datos de trabajos propios sobre los componentes de la estructura urbana que influyen en los mercados de suelo y su acceso. Es importante mencionar que en el debate conceptual se ha establecido el papel que tiene el Estado en la construcción de las obras de infraestructura y equipamiento urbano en la

reproducción social, el precio del suelo y la relevancia en la organización urbana. No obstante pocos trabajos incorporan su análisis a nivel empírico y determinan el impacto que tienen en la diferenciación socioespacial. Reconocemos la magnitud y dificultad de la relación infraestructura y equipamiento frente a la ocupación del espacio urbano. Sin embargo no podríamos dejar de intentarlo.

La estructura urbana sintetiza todos los componentes que integran el ordenamiento del territorio: por una parte existen flujos de personas y mercancías que tienen su sustento en las vialidades y el transporte y por otra se llevan a cabo actividades que se relacionan con los usos del suelo habitacional, de servicios, equipamientos, industria e infraestructura. La dinámica demográfica y el medio físico también inciden en la estructura urbana.

En el aspecto económico la ZMCM, como otras metrópolis, muestra un tránsito de una economía especializada en la producción industrial a otra de servicios; las actividades de comercio, financieras y de servicios especializados, en las tres últimas décadas, han tomado gran predominio en esta Zona Metropolitana, particularmente en los principales corredores urbanos y la zona centro de la ciudad. De acuerdo con las cifras censales los trabajadores agrupados en el sector secundario presentan una reducción en su participación al pasar de 36.7 en 1970 a 21.2 por ciento en el 2000. El principal cambio observado en la estructura económica del DF en tres décadas está en el sector terciario que crece casi 18 puntos porcentuales y concentra actualmente tres cuartas partes de la población ocupada (75 por ciento). En el territorio, se sustituyen los usos habitacionales e industriales originales por otros de tipo comercial, de almacenamiento o de servicios, más rentables, al impulso de la terciarización de la economía.

El desarrollo urbano ha tenido un proceso rápido, con manifestaciones marcadas por la evolución de la dinámica demográfica y de la ocupación del territorio de manera extensiva, conformando una metrópoli. A partir de 1950 se observan dos fenómenos territoriales: el poblamiento masivo de baja densidad en la periferia urbana y semi-rural, y el despoblamiento progresivo de las áreas centrales.

Estos procesos territoriales se inician en la década de los 40, cuando el ritmo de crecimiento de la población urbana adquiere grandes magnitudes con un 5.7 por ciento anual, dinámica demográfica que se mantiene hasta la década de los 70; después, ese ritmo

comienza a disminuir hasta ubicarse por debajo del promedio nacional. Hasta 1940, el seguimiento de la expansión urbana se pudo realizar de manera puntual, pero en las décadas siguientes ha sido casi imposible seguir en detalle la evolución del área urbana, debido a la gran actividad inmobiliaria formal e informal que tuvo como resultado la proliferación de colonias, barrios populares, unidades habitacionales y fraccionamientos creados para alojar el acelerado crecimiento demográfico que se manifestó en los sesenta años posteriores.

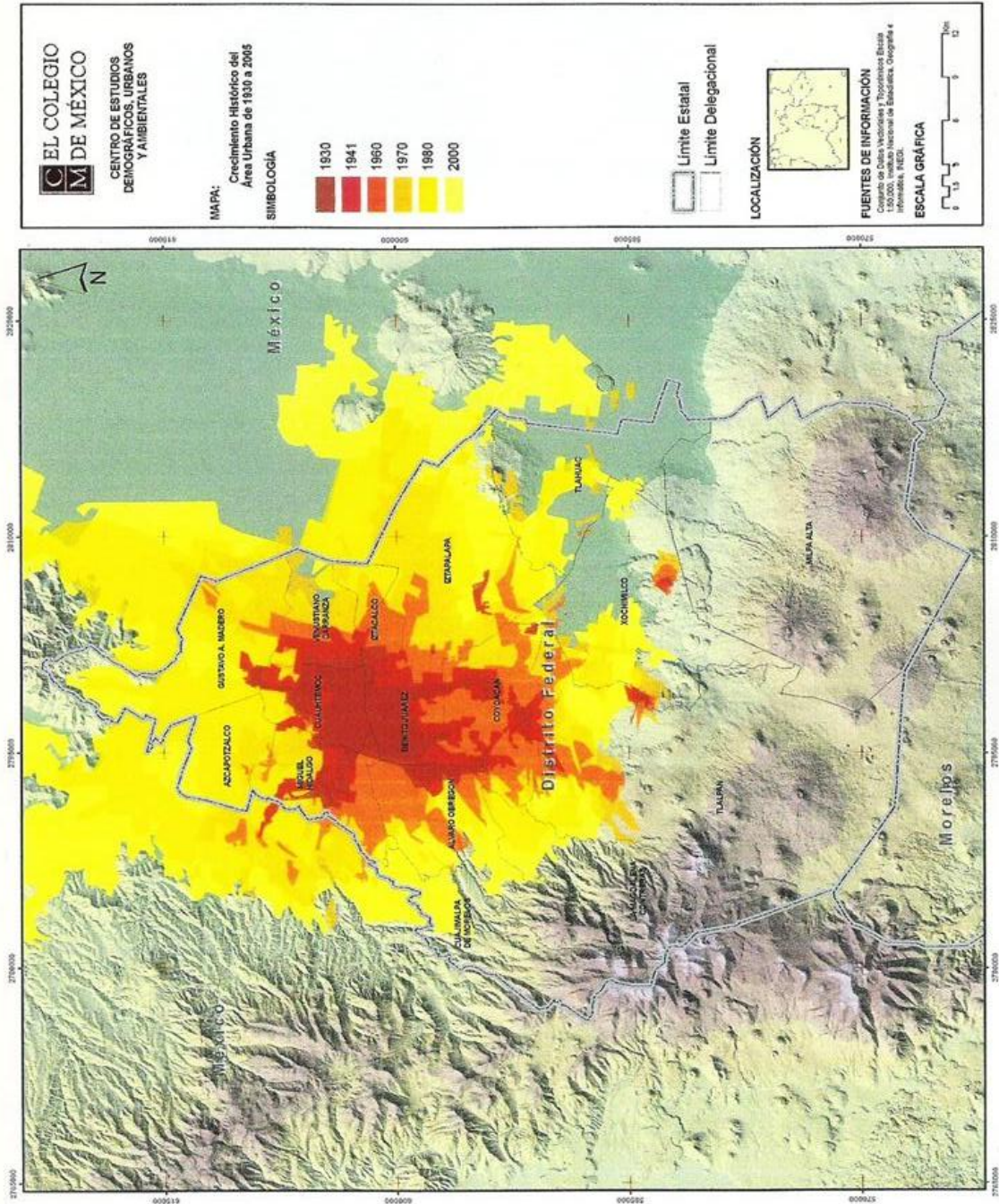
Durante las primeras cuatro décadas del siglo pasado se presentó un crecimiento demográfico considerable. Para 1900 la población de la Ciudad de México se calculaba en 367, 446 habitantes y 40 años después en 1'448,422<sup>18</sup>, lo que produjo la expansión física de la ciudad de manera diferenciada. La causa principal de este crecimiento fueron, durante algunas décadas, los flujos migratorios de las zonas rurales que padecieron el movimiento armado, hacia la ciudad que presentaba mejores condiciones de seguridad. (Mapa 1)

Para satisfacer la demanda de suelo para vivienda la población utilizó tanto al mercado formal como al informal, los cuales produjeron cinco mecanismos de acceso (Esquema 6). Uno fue la compra de un terreno en *fraccionamientos o subdivisiones autorizadas*. En este tipo de urbanización el municipio vendía tierras públicas a promotores inmobiliarios que luego las lotificaban, realizaba la urbanización previa, con la introducción de la red de servicios y comercializaban (Schteingart, 1989: 125). Este mercado inmobiliario, estaba enfocado a grupos de ingresos altos y medios. La actividad de bienes raíces estaba dirigida por destacadas familias del Porfiriato como Escandón, Mier y Pesado; asimismo se crearon sociedades inmobiliarias en las que participaban mexicanos y extranjeros o sólo extranjeros (Connolly, 1989). Después de la Revolución, los dueños de suelo urbano obtuvieron importantes ingresos provenientes del incremento de los precios de los terrenos producido por la inversión estatal en obras de infraestructura (Flores, 1974).

---

<sup>18</sup> Según McMichael, Reese Carol (2002). "The urban development of Mexico city, 1850-1930", Almandoz, Arturo (editor), *Planning Latin America's capital cities 1850-1950*; London, Routledge y Espinosa, López Enrique (2003). *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano 1521-2000*, México, Instituto Politécnico Nacional.

**Mapa 1. Crecimiento histórico del área urbana 1930-2005**



El segundo mecanismo fue *el fraccionamiento ilegal* en tierras de propiedad privada, en el escenario de un mercado ilegal; generalmente fueron los propietarios quienes vendían lotes sin haber obtenido la licencia correspondiente y sin la introducción de los servicios, debido a la existencia de normas muy laxas. Durante las primeras décadas del

siglo XX no existía una reglamentación notoria para obligar a los fraccionadores a la formación de una colonia. Esto creó conflictos urbanos entre los fraccionadores y el gobierno por el incumplimiento en la introducción de servicios, lo cual provocó el surgimiento de demandas urbanas ante las difíciles condiciones de habitabilidad. Por medio de este mecanismo comenzaron a surgir colonias populares, las cuales concentraban el 6 por ciento de la población del DF ((Schteingart, 1989: 126).

### Esquema 6

		Ejemplos de distintas formas de ocupación del suelo urbano 1900-2006											
Tipo de acceso		1900-1930			1940-1960			1970-1980			1990-2006		
Legal	Cooperativa												
	Expropiación para formar colonia proletaria en propiedad privada												
	Expropiación para formar colonia proletaria en ejido												
	Permuta: de suelo ejidal a propiedad privada 2_/												
	Fraccionamiento autorizado												
	Creación de fideicomiso y emisión de CPI 4_/												
	Política estatal de vivienda												
	Por cooperación en intercambio 5_/												
	Asociación ejidal y privado 6_/												
	mixto	Fraccionamiento autorizado que posteriormente no respeta la norma urbana											
Fraccionamiento ilegal en propiedad privada													
Ilegal	Fraccionamiento ilegal en propiedad ejidal y comunal												
	Invasión en propiedad privada												
	Invasión en propiedad ejidal y comunal												

Notas:

- 1- 1942 se expropia el ejido para urbanizar Magdalena de las Salinas, Azcapotzalco; General Anaya y Santa Anita, Iztacalco. En estos años, también se ejecutaron expropiaciones para crear zonas industriales, infraestructura urbana y desarrollos turísticos.
- 2- Un ejemplo relevante es la creación del Pedregal de San Ángel, el ejido de San Jerónimo Aculco permutó 83.52 hectáreas de su terreno, por una superficie de 10133 hectáreas del predio denominado Santa Rita, Municipio de Metepec, Hidalgo.
- 3- Por la Reforma Agraria los hacendados comercializan sus terrenos para no ser afectados y surgen nuevas colonias en la periferia: Portales, Nativitas, Prohogar, Condesa y Chapultepec.
- 4- Los Certificados de Participación Inmobiliaria se emitieron en Tlatelolco (1959-64), Villa Olímpica (1968) y Villa Coapa.
- 5- Las modificaciones a la Ley de Desarrollo Urbano de 1993 permiten este tipo de acceso a la propiedad del suelo.
- 6- Las Modificaciones a la Ley Agraria de 1992 permiten este tipo de acceso al suelo ejidal.
- 7- Se considera ilegal en la década de los 20 porque no se introducían los servicios. En cuanto a la subdivisión la normatividad era muy laxa.
- 8- En el sexenio de Lázaro Cardenas aparece la irregularidad derivado de las invasiones.
- 9- En esta época a los invasores se les denomina "paracaidistas".

Fuente: elaboración propia

El tercero fue *la cooperativa*; el artículo 123 de la Constitución de 1917 la consideraba de utilidad pública para construir vivienda barata para los trabajadores. Por este medio se agrupaba y organizaba la población trabajadora de una fábrica o dependencia gubernamental para formar cooperativas de vivienda. El terreno en ocasiones era donado por la empresa, el gobierno o se adquiría por medio de un préstamo (Cruz, 1994 y Ziccardi, 1982). En la década de los veinte aparece la primera cooperativa de colonos, la “Sociedad Cooperativa Plutarco E. Calles”, colonizadora y urbanizadora de los terrenos de la colonia ex-hipódromo de Peralvillo, en terrenos donados como cesión del Gobierno Federal (Romero, 1986: 374). Durante la misma década se fundaron otras Sociedades Cooperativas de Trabajadores como la de los ferrocarrileros y de trabajadores del hierro (Cruz, 2004; 383).

El cuarto mecanismo fue *la invasión*, por la cual los pobladores y las organizaciones que participaban incurrían en la violación de la norma jurídica. Las acciones eran planeadas y ejecutadas de una manera muy ordenada en terrenos baldíos particulares o de propiedad nacional. Los terrenos se localizaban en áreas cercanas al centro, en los límites con zonas densamente pobladas. La población que participaba fue de obreros, empleados y artesanos de escasos recursos provenientes de zonas rurales o de áreas centrales donde eran inquilinos; la invasión les presentaba una oportunidad de acceso a la propiedad para construir su vivienda.

Para dar respuesta a los problemas sociales que se manifestaron por las invasiones y el fraccionamiento irregular, el gobierno optó por la regularización de colonias, a través de *la expropiación*, que representa el quinto mecanismo de acceso al suelo. La intervención estatal incluyó la fundación de nuevas colonias y la regularización de las colonias existentes. Dentro del primer tipo se incluyen los casos en que el Departamento del Distrito Federal expropiaba terrenos de propiedad privada y los vendía a precios bajos a los miembros de alguna organización creada al efecto. El segundo comprende las colonias formadas por invasiones o por operaciones llevadas a cabo por los propietarios al margen de las disposiciones legales y los procedimientos administrativos previstos en ellas. Un ejemplo de esta política se presentó en el gobierno de Ávila Camacho (1940-1946), por la gran cantidad de expropiaciones de predios de propiedad privada para formar y regularizar colonias populares. Se publicaron 71 decretos en el Diario Oficial y se formaron y regularizaron 48,082 lotes por la vía de la negociación (Azuela y Cruz, 1989). Vale la pena



mencionar que esta política urbana no continuó durante los gobiernos posteriores; sólo la de regularización se ejecutó de manera masiva a partir de los años setenta con la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

### **3.1.1 1950-1960: El culto al progreso, la ciudad se expande e inicia el proceso metropolitano**

Es a partir de los años cincuenta, durante el periodo presidencial de Miguel Alemán, en el contexto de un modelo de desarrollo que pretende la modernización de México<sup>19</sup>, cuando la ciudad creció en todas direcciones, pero con una característica muy particular: el crecimiento se orientó siguiendo el trazado de las carreteras a Querétaro, Pachuca y Puebla, como se observará más adelante. El proceso de metropolización tuvo su punto de partida en estos años, con la urbanización y conurbación del municipio de Tlalnepantla, que se integra a la ciudad como consecuencia del crecimiento de la zona industrial de Vallejo creada en 1929, el freno a la implantación de nuevas zonas industriales y habitacionales en el DF desde 1952 a 1966 y por los estímulos fiscales del gobierno del estado de México para la localización industrial en su territorio. Este proceso no se ha detenido desde entonces, e implica el cambio continuo de usos del suelo agrícola, forestal y de reserva natural, a urbano, y la integración de un número creciente de municipios mexiquenses a la ZMCM.

Al frenarse el desarrollo de nuevas zonas industriales en el DF, se generaron condiciones para el surgimiento de un mercado de suelo para uso industrial en el noroeste, en los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan, donde el valor del suelo era menor debido a su distancia del centro urbano, pero con infraestructura carretera y de ferrocarril, y con exigencias reglamentarias más flexibles y de aplicación muy laxa.

En cuanto a las actividades económicas comerciales y de servicios, en este periodo inicia un lento proceso de desconcentración de la zona centro de la ciudad hacia áreas intermedias como el caso de la Zona Rosa, ubicada a un costado de la Avenida Paseo de la Reforma; con ello, se fundó un corredor de actividad terciaria que va del Zócalo-Av. Juárez-Paseo de la Reforma hasta llegar a la Zona Rosa. Esto produjo el incremento de la renta

---

<sup>19</sup> Con la llegada al poder de Miguel Alemán y su grupo de funcionarios de extracción universitaria, la concepción de la Revolución sufrió una transformación en la que se eliminó el énfasis en lo agrario. En un contexto de nuevo orden mundial surgido de la posguerra, la administración del presidente Alemán planteó un modelo de desarrollo enfocado a la industrialización, con importantes efectos en el desarrollo urbano de la Ciudad de México.

urbana, hacia el poniente de la ciudad, proveniente del gran aumento del precio del suelo, producto de la existencia de infraestructura vial y de transporte.

La obra vial más importante de este periodo, que contribuyó al incremento del precio del suelo en las zonas de su trazo, fue la construcción del Viaducto Miguel Alemán, que atraviesa la ciudad de oriente a poniente, cuyo primer tramo se inaugura en 1952. Las vías del ferrocarril introducidas a finales del siglo XIX, estructuraban la zona norte de la ciudad y sus conexiones hacia el exterior fueron la base para el trazado de carreteras y autopistas. Por ejemplo, en 1956 se inicia la construcción de la carretera México-Puebla, un soporte para la expansión de la ciudad hacia el Oriente y en 1958 la autopista México-Querétaro apoyo al desarrollo urbano hacia el Norte, en torno a ciudad Satélite (ver punto: 2.2.4 Explorando el origen de los grandes proyectos urbanos en la formación de la metrópoli.).

Al interior de la ciudad, la acción estatal en el mejoramiento y ampliación de la red vial facilitó la accesibilidad y la valorización del suelo urbano; en la zona central se llevó a cabo la ampliación de las Av. Pino Suárez, San Juan de Letrán y Av. Tlalpan. En el Poniente se ensancharon las Av. Revolución y Patriotismo; asimismo se creó la liga entre la zona de Polanco y las Lomas de Chapultepec con el Viaducto, mediante Parque Lira y Molino del Rey. En esta misma zona se amplía en 1959 a cuatro carriles la carretera federal a Toluca. Hacia el oriente sobre el canal prehispánico que comunicaba el sur con el centro de la ciudad se construye la Calzada de la Viga en 1958.

En cuanto al equipamiento de servicios, salud, educación y cultura se observa que se concentraron en su mayoría en la zona central de la ciudad. No obstante, con la construcción de la Ciudad Universitaria, el Hospital de la Raza y los primeros hospitales en Huipulco, se inicia en 1952 un lento proceso de desconcentración de los equipamientos y de ocupación del suelo ejidal para este tipo de equipamientos.

En este período, con la construcción del Viaducto, se entuban parte de los ríos Tacubaya, Becerra y un tramo del de la Piedad. Además en cuanto a la infraestructura sanitaria se inaugura el segundo canal de Tequixquiac y otras obras que tenían la función de aliviar las inundaciones en las zonas céntricas.

Las inversiones en infraestructura y equipamiento urbano otorgaron diferentes características físicas al territorio de la ciudad, lo cual permitió la rentabilidad de usos

comerciales y de servicios en zonas intermedias y así como, la salida de las elites del centro y zonas intermedias de la ciudad hacia el norte, poniente y sur, como los casos de Ciudad Satélite, el Pedregal de San Ángel y Lomas Reforma, Bosques de las Lomas, entre otros (ver punto: 2.2.4 de este trabajo). El crecimiento popular se mantuvo en el arco noroeste sureste, en suelo con pocas obras urbanas y baja rentabilidad.

El gran crecimiento de la población se acompañó de la actividad de los mercados regular e irregular con diferentes formas de acceso al suelo, de las cinco que se apreciaron en los 40 años anteriores permanecen sólo tres (Esquema 6): la *formal* que comprendía el fraccionamiento autorizado y los programas habitacionales gubernamentales para trabajadores; el *fraccionamiento ilegal* y la *invasión* en terrenos periféricos baldíos de propiedad privada, basadas en la organización social y política de los grupos de escasos recursos. Además se concreta otra forma de acceso al suelo mediante la *permuta* de terrenos ejidales a favor de fraccionadores privados, es decir se cambiaban o compensaban terrenos que no se podían comercializar por ser ejidales<sup>20</sup> por otros terrenos o dinero. Con este mecanismo los ejidatarios dejaban sus tierras para la creación de fraccionamientos residenciales, principalmente. Por ejemplo, en el periodo de 1940 a 1976 a través de la permuta, en el DF, se liberaron 3,982 has. ejidales para uso urbano residencial (Calderón, 1987; 303). Así pasaron al mercado de suelo urbano para sectores altos terrenos de origen ejidal<sup>21</sup>. Ello cambió en 1971 en el gobierno de Echeverría con la expedición de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En esta década se presentan múltiples dificultades para el alojamiento, particularmente de los migrantes empobrecidos y a la población trabajadora de escasos recursos, ya que se limitó el acceso al suelo urbano en el DF<sup>22</sup>. Esta población, que estaba en aumento, no tenía ninguna posibilidad de contar con un terreno y vivienda de bajo costo, por lo cual se presentaron las invasiones (a la población que realizaba esta acción se le denominó paracaidista) las cuales se incrementaron durante esta década. La propuesta gubernamental para solucionar el problema habitacional fue la de construir viviendas para los trabajadores a

---

<sup>20</sup> Antes de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional en materia agraria, los ejidos y los bienes comunales tenían las siguientes restricciones legales, eran: inalienables, imprescriptibles, inembargables.

<sup>21</sup> Es importante mencionar que por este procedimiento se obtuvo suelo ejidal para la construcción del “Club de Golf México”, con 83 Has. al sur de la ciudad, con el aval del presidente Miguel Alemán, quien figuraba como socio del club (Lugo y Bejarano; 1981, 130)

<sup>22</sup> En la administración de Ernesto P. Uruchurtu (1952-1964).

través de conjuntos. Los tipos de vivienda estaban dirigidos a población con capacidad para cubrir el costo total en 15 años. El Estado mexicano asume una mayor responsabilidad en la promoción de viviendas. A las viviendas financiadas por la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro se sumaron las promociones del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Instituto Nacional de la Vivienda (INV), del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Departamento del Distrito Federal (Schteingart, 1989: 128). En esta época se inicia la construcción de los primeros grandes conjuntos habitacionales como el Centro Urbano Presidente Alemán (1949), Presidente Juárez (1952) y la Unidad Jardín Balbuena (1952), todas localizadas en lo que antes se llamaba la Ciudad de México<sup>23</sup>. En el Poniente se construyó la Unidad Habitacional del IMSS en Santa Fe (1959), en terrenos de bajo precio localizados en los límites de la entonces área urbana. No obstante a esta mayor promoción, la participación estatal no fue suficiente con relación al gran aumento de la demanda habitacional, producto del explosivo crecimiento demográfico.

En cuanto a la promoción inmobiliaria privada, esta presentó una importante actividad en la creación de fraccionamientos en las áreas periféricas del Noroeste y Sur de la metrópoli en formación. Entre los fraccionamientos privados se diseñó uno importante sobre suelo de tenencia ejidal al Sur: el Fraccionamiento Jardines del Pedregal en San Ángel; estos terrenos se permutaron con los ejidatarios de San Jerónimo Aculco. El ejido permutó así 83.52 hectáreas de su terreno, por una superficie de 101.33 hectáreas del predio denominado Santa Rita, Municipio de Metepec, Hidalgo. Los alcances de las políticas gubernamentales fueron modestos e insuficientes para el mercado de suelo y evitar la formación de colonias proletarias, ciudades perdidas y zonas de vecindades precarias o tugurios.

A finales de la década de los años 50 en la Ciudad de México existía una zona denominada “herradura de tugurios” (ver Mapa 3) que se localizaba de norte a oriente de lo que hoy conocemos como Centro Histórico, en la cual la actividad inmobiliaria estaba desalentada. Esta zona estaba formada por vecindades de cuartos redondos en un 55 por ciento, 18 por ciento eran industrias, ferrocarriles y servicios y el restante 27 por ciento eran zonas habitacionales decadentes, sin mantenimiento y con tendencia hacia el tugurio (INV, 1958).

---

<sup>23</sup> La superficie que comprendía la Ciudad de México se dividía en 12 cuarteles y a partir de 1970 forma parte de las cuatro delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Miguel Hidalgo.

La ciudad se seguía desarrollando aceleradamente, los problemas urbanos se tornaban más agudos, particularmente el mercado de tierras que obstaculizaba el acceso a la propiedad de las clases medias emergentes y de la población inmigrante que se desplazaba de zonas rurales abandonadas hacia la capital para buscar mejores condiciones de vida. La organización de la ciudad se transformó, dejó de ser compacta y centralizada alrededor del Zócalo; para los grupos de ingresos altos se abrieron mercados que competían y ofertaban nuevos espacios en la periferia que, aunque cada vez más alejada, les permitía obtener un estilo de vida semejante al anglosajón o norteamericano (Bataillon, 1968; 20). Aparecieron nuevos fraccionamientos residenciales como Ciudad Satélite en 1954<sup>24</sup>, punto estratégico para el desarrollo de grandes fraccionamientos habitacionales a lo largo de la carretera México-Querétaro.

También fueron apareciendo desarrollos suburbanos de manera discontinua con el centro urbano consolidado. De la misma manera las familias más necesitadas, que vivían en las vecindades sobrepobladas del centro, fueron buscando mejores condiciones de alojamiento en las zonas periféricas, ya que las áreas existentes estaban saturadas y deprimidas, debido al freno a la urbanización en el DF. Ante esta situación surgió una nueva oferta urbana fuera de los límites del DF en los municipios conurbados del Estado de México, cuyo caso más representativo es Ciudad Nezhualcóyotl<sup>25</sup>, desde entonces conocida como colonia proletaria. Aquí se introdujo al mercado suelo de menor calidad, mala ubicación, sin servicios, problemas en la tenencia; con esta práctica se reducen los costos de habilitación del suelo urbano y aumenta la tasa de ganancia del promotor.

### **3.1.2. 1960-1970: La ciudad acelera su proceso de expansión urbana**

En esta década continua el crecimiento metropolitano a través de la expansión del área urbana sobre territorio del Estado de México. El desarrollo urbano estuvo sustentado por la construcción de vialidades importantes como el Anillo Periférico que se inició en 1962 en el tramo de San Jerónimo hasta el camino a Querétaro (Toreo). En el centro de la ciudad se construyeron y ampliaron algunas vialidades importantes para convertirlas en vías de

---

<sup>24</sup> Posteriormente se estudia este caso en el apartado II.

<sup>25</sup> Este caso también se estudia en el apartado II de la Primera Parte.

circulación continua, como el tramo de Calzada de Tlalpan, del Zócalo hacia el Viaducto, con el proyecto de llegar hasta Río de Churubusco.

Con motivo de la celebración de las Olimpiadas, el mercado de suelo urbano se valoriza con la modificación de la estructura urbana de la ciudad por la construcción de obras viales y del transporte; con el objeto de comunicar las instalaciones deportivas, se prolonga el periférico de San Jerónimo a Viaducto Tlalpan y su continuación a Cuemanco. Esta prolongación se alimentó con una red vial en el sur de la ciudad como Viaducto Tlalpan y Prolongación División del Norte, entre otras. Además en el Norte se construyen enlaces hacia los municipios conurbados: Insurgentes Norte, Av. Ceylan y Av. de los Cien Metros.

En materia de transporte, se abre el subsuelo de la ciudad, del poniente al oriente pasando por el centro, para construir la primera línea del transporte subterráneo, en el tramo de Chapultepec a Zaragoza, inaugurado en 1969. Posteriormente se pone en operación la línea 2 de Pino Suárez a Taxqueña.

El equipamiento mantiene su tendencia a concentrarse en la entonces Ciudad de México, aunque con el ejemplo de la construcción de CU, el Politécnico se traslada al Norte en Zacatenco en los terrenos expropiados a los ejidos de Santa María Ticomán y San Pedro Zacatenco. El equipamiento deportivo, sede de los juegos olímpicos, se localiza en el Centro, Oriente y Sur.

El crecimiento económico y el aumento de la capacidad de consumo de la población, exigieron e hicieron rentable la aparición de áreas de servicios y de comercio distintas a las de la ciudad central. Vino entonces la aparición de los grandes centros comerciales que generaron áreas terciarias, caracterizadas por una nueva forma de consumo que hasta la fecha sigue teniendo éxito. El resultado fue la construcción de áreas departamentales en un solo predio, como el caso de Plaza Universidad, abierta en 1969 y la valorización de los terrenos vecinos.

La ciudad continúa su proceso de valorización y expansión hacia el norte, sur y poniente, al utilizar cauces naturales de ríos para vialidades, se entuban el Río Consulado y Magdalena, así como el canal de Miramontes y se concluyen las obras de los Ríos de la Piedad, Tacubaya y San Joaquín.

Con la habilitación de nuevas zonas urbanizadas, se realizaron obras en la red de agua potable y drenaje, además de la construcción de plantas potabilizadoras y tratadoras de aguas negras, instaladas al oriente (Aculco) y sur (Xochimilco) de la capital.

En paralelo a la construcción de estos elementos de la estructura urbana, se inició otra dinámica que marcaría una nueva etapa en el desarrollo urbano: el despoblamiento y la desconcentración de actividades de las delegaciones centrales. Desde los años 60, las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo experimentan una pérdida continua de población, que se extiende a partir de los 70 a Venustiano Carranza y Benito Juárez, en los 80 a las delegaciones contiguas de Azcapotzalco, Iztacalco y Gustavo A. Madero y en los 90 a Coyoacán. Entre 1970 y 2000 las cuatro delegaciones centrales perdieron un millón 210 mil habitantes, y las delegaciones de Iztapalapa, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco, fueron las que han crecido más en población. Esto ha generado deterioro y subutilización de activos inmobiliarios y mayores costos para la sociedad, entre los que destacan los de ampliar el suministro de servicios públicos y los generados por el desplazamiento diario de personas y productos en un territorio urbanizado en constante aumento.

En estas dos décadas, la descentralización de grandes equipamientos educativos como Ciudad Universitaria, o deportivos como el Estadio Azteca, las instalaciones para los Juegos Olímpicos de 1968, y la infraestructura vial correspondiente –Anillo Periférico, por ejemplo– orientaron a la vez el crecimiento del DF hacia el arco formado por el suroriente y sur poniente, y se fueron creando las periferias hacia el Oriente y Norte, al tiempo que la ciudad central sufría cambios muy importantes de usos del suelo, producto de su vaciamiento poblacional.

En los años 60 la respuesta del Estado al problema de la vivienda fue mediante la construcción de vivienda multifamiliar en el interior de la ciudad o su periferia, en este último caso se contribuye a la expansión urbana. El Departamento del Distrito Federal construyó en el Norte el fraccionamiento San Juan de Aragón con 18 mil viviendas y la Unidad Habitacional de Santa Cruz Meyehualco en Iztapalapa. Otros organismos ubicaron sus conjuntos en el Poniente las Torres de Mixcoac; en el Suroeste la Unidad Independencia; en el Sur Villa Olímpica y en el Norte La Unidad Revolución de Magdalena de las Salinas.

Durante esta etapa, en 1964, se termina el Conjunto Urbano Nonoalco Tlatelolco, el más grande de la ciudad, ubicado a unos kilómetros del Zócalo, alrededor de la zona arqueológica del mismo nombre, comunicado por avenidas primarias como Insurgentes, San Juan de Letrán (hoy Eje Central) y Paseo de la Reforma. Desde el punto de vista urbanístico, este conjunto habitacional, producto del crecimiento y modernización de la ciudad, cambió la fisonomía de la zona y modificó el mercado de suelo, lo cual originó el desplazamiento de la población pobre (que no pudo acceder a suelo con vivienda), para formar colonias irregulares en la periferia, lo cual causó la agudización del proceso de segregación que se presentaba en la ciudad. Según Bataillon y Rivère d' Arc (1973; 42) aproximadamente 750 mil personas abandonaron el centro en toda la década de los sesenta, en tanto que las colonias populares de la periferia incrementaron su población, con migrantes y personas despedidas del centro, en cerca de 2.4 millones. En la actualidad el conjunto Tlatelolco y otros de la época constituyen un punto de referencia geográfico en la ciudad y un testimonio de la incorporación de la racionalidad del modernismo, la cual pretendía una ciudad funcional y eficiente<sup>26</sup>.

En esta década se presentan nuevos mecanismos de acceso al suelo y la vivienda a parte de los existentes en los cincuenta: *la invasión* de terrenos de propiedad ejidal y comunal se intensifica y se convierte en un problema urbano importante de irregularidad. Las invasiones tienen una importancia limitada como método de acceso al suelo, sin embargo sus dimensiones, los conflictos urbanos y políticos presentados y la intervención estatal le ha atribuido notoriedad. Las invasiones fueron en parte producto de las políticas urbanas del Regente Uruchurtu orientadas a restringir la actividad inmobiliaria al interior del DF. También fueron inducidas por un sistema político mexicano que se consolidaba mediante el clientelismo, que propiciaba la complicidad de las autoridades del Departamento del Distrito Federal; así los intentos de invasión aumentaban con los procesos electorales. La forma de operar de las invasiones era la siguiente: se buscaba un terreno baldío de dimensiones grandes o con problemas en la tenencia de la tierra; los líderes locales organizaban a la población y las afiliaban; se establecía un día para la operación; los líderes trazaban las

---

<sup>26</sup> El conjunto urbano tuvo la influencia directa de Le Corbusier considerado uno de los exponentes del Movimiento Moderno en la arquitectura. Le Corbusier es conocido por su definición de la vivienda como la *máquina para habitar*. Este arquitecto consideraba que las nuevas máquinas (automóviles y aviones) con diseños prácticos y funcionales podrían ser modelo para una arquitectura cuya belleza se basara en la practicidad y funcionalidad; el racionalismo.



calles y realizaban la lotificación, para asignarlos de acuerdo a la lista de afiliación. Posteriormente se presentaban los problemas con los ejidatarios que se resistían a las invasiones y se originaba el conflicto. En los 70's, las políticas urbanas gubernamentales evitaron la proliferación de este mecanismo de acceso al suelo en los diferentes tipos de tenencia de la tierra, a través del desalojo o la no dotación de los servicios públicos y las invasiones cesaron en la zona metropolitana.

Otro mecanismo novedoso de acceso al suelo con vivienda terminada fue la creación de *fideicomisos* y la *emisión de Certificados de Participación Inmobiliaria (CPI)*, como por ejemplo en Tlatelolco, Villa Olímpica y Villa Coapa. En estos casos el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS) emitió dos tipos de CPI: uno, no amortizable para la población que quería una vivienda y el otro amortizable para personas que sólo deseaban hacer una inversión. El primero otorgaba al adquiriente el derecho de uso y disfrute de una vivienda mientras que el segundo entregaba un rendimiento por la inversión. Este tipo de acceso a la propiedad de una vivienda implicó cierta complejidad en la administración y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, así como en el posterior proceso de cambio de régimen de propiedad que inició en los años ochenta, después del sismo de 1985.

### **3.1.3 1970-1980: Crisis del modelo económico de industrialización y de la centralidad urbana**

Al comienzo de esta década, la organización político administrativa del DF mediante una nueva Ley Orgánica del DF fue dividida en 16 delegaciones políticas y a mediados de la década se promulga la Ley de Desarrollo Urbano del DF, que abrogó la Ley de Planificación del Departamento del DF aprobada en 1953. Esta Ley fue el marco jurídico para la integración del Plan Director de Desarrollo Urbano que pretendía regular usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques en el DF y crear los instrumentos necesarios para enfrentar los problemas urbanos de la capital, especialmente los relacionados con la promoción inmobiliaria.

En estos años el modelo de industrialización por sustitución de importaciones muestra signos de agotamiento y comienza un proceso de terciarización de la economía; la población crecía a ritmos acelerados, la economía se sostenía por el crecimiento de la producción

petrolera y los niveles de consumo se incrementaban, generando el aumento del parque vehicular, el cual se calculaba para 1976 en un millón 550 mil unidades, un millón 200 mil en el DF y 350 mil en los municipios conurbados (DDF; 1976). Todo ello originó la necesidad de adaptar la ciudad a las nuevas condiciones, el Estado continua su intervención en el incremento de los precios del suelo, para lo cual construyó 46.3 km de vías rápidas, que representaron el 79 por ciento de las entonces existentes (58.8 km), entre las que destacan el Circuito Interior y la ampliación de avenidas importantes como Canal de Miramontes, Ignacio Zaragoza, Taxqueña, Camarones, Marina Nacional, Ejercito Nacional, Mariano Escobedo, Newton, Thiers y Oceanía (DDF; 1976, 1985 y 1988).

El transporte foráneo de pasajeros se reorganizó con la construcción de cuatro terminales: la primera en el Norte (1971); la segunda en el Sur (1975); la tercera en el Oriente (1978) y la última en el Poniente (1979). Al transporte urbano subterráneo se le adiciona una nueva línea, la 3 que transita de Tlatelolco al Hospital General.

El equipamiento educativo y de salud se descentralizó hacia las nuevas periferias del Sur, Oriente y Norte: se construyó el Hospital del IMAN en Periférico e Insurgentes; el Hospital Psiquiátrico y el Instituto Nacional de Cardiología en Tlalpan; tres unidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, El Colegio de México y los reclusorios norte y oriente. En la concentración de actividades comerciales, continúa la construcción de grandes centros comerciales como Plaza Satélite en 1972.

Un punto importante de concentración de actividades en la Av. Insurgentes Sur, fue la construcción del Hotel de México (hoy World Trade Center, 1972). Desde este punto hacia San Ángel se fue conformando un corredor concentrador de actividades de servicios y comerciales.

Entre las obras de infraestructura sobresale la construcción del drenaje profundo, la cual incrementó la habitabilidad y rentabilidad del área central y oriente de la ciudad. Se llevaron a cabo obras hidráulicas para rehabilitar los pozos existentes en la Cuenca del Valle de México y en la vecina del Alto Lerma.

Durante un lapso de tres décadas, la metrópoli pareció orientarse a una estructuración multicéntrica, con base en centros y subcentros terciarios, formados en diferentes lugares y relacionados con poblados tradicionales: Tepeyac, Iztapalapa, Culhuacan, Tizapán, Tacuba,

Azcapotzalco, Pantitlán y Tacubaya en el DF (DDF; 1985a). En los municipios conurbados del estado de México en Chalco, Chimalhuacan, Texcoco, Ecatepec, Tlalnepantla, Tultitlán, Cuautitlán y Tepetzotlán. Esta tendencia fue considerada en el Programa de Reordenación Urbana (PRUPE) del DF en 1984, el cual nunca se aplicó<sup>27</sup>.

El Estado creó diversos organismos de vivienda como INDECO, INFONAVIT y FOVISSSTE. A través de los mismos incrementó su responsabilidad en la provisión de viviendas con la construcción de grandes unidades habitacionales y el acceso al suelo estuvo unido al de la vivienda. Estas unidades se integraban con viviendas terminadas, que incluían equipamiento mínimo y servicios básicos, ellas han sufrido procesos de degradación y se han convertido en zonas dormitorio, lo que ha llevado a replantear las políticas de dichos organismos hacia la promoción y otorgamiento de crédito de conjuntos de menores tamaños. Otros programas, se denominaban de vivienda progresiva, que consistían en lotes con un modulo básico de vivienda (pie de casa) y servicio; las habitaciones podrían crecer de acuerdo con la situación económica y necesidades de las familias. Los grandes conjuntos se asentaron en las periferias del Oriente (UH Vicente Guerrero, UH Iztacalco y CU Ermita Zaragoza) y del Norte (CU El Rosario y Vallejo Patera). Estas políticas contribuyeron a la segregación socio espacial de la ciudad, ya que con la finalidad de reducir los costos en la edificación de las viviendas, los programas para asalariados se localizaban en *terrenos baratos* de las delegaciones periféricas. De esta manera, en algunos caso, podemos observar que la vivienda de interés social se localizaba donde se asentaba la población de escasos recursos y en ocasiones colindando con asentamientos irregulares. Un caso representativo es la delegación Iztapalapa.

Otra modalidad de acceso al suelo que el mercado irregular intensificó o masificó en esta década fue la *compra de tierra en fraccionamientos sin servicios* en predios ejidales, comunales y privados, por parte de familias de bajos y medios ingresos para autoconstruir su vivienda, creando colonias populares. Esta masificación obedeció a los problemas económicos que atravesaba el país, que afectaban más a los nuevos migrantes desempleados o subempleados. El salario mínimo era de subsistencia y no alcanzaba para adquirir una

---

<sup>27</sup> Se pretendía en materia de ordenamiento territorial promover el desarrollo de sectores y centros urbanos, comunicados entre ellos a través de corredores urbanos. En estos centros se impulsaría la mezcla de usos, con la localización de actividades administrativas, económicas, habitacionales, recreativas, cívicas y sociales, con un uso del espacio muy denso (DDF; 1985a).

vivienda o ser sujeto de crédito para acceder a suelo urbanizado. Entonces el camino fue la irregularidad que creó más áreas segregadas. La magnitud de la irregularidad creció de manera a un ritmo extraordinario. En 1970 se estimaba que en el Distrito Federal, 30 por ciento de la población habitaba en asentamientos irregulares (Schteingart, 1985:38), elevándose a 40 por ciento en 1975 (Montaño, 1976:92), y hacia 1977 se calculaba en 50 por ciento (Codeur, 1979); en cuanto a la zona conurbada del Estado de México hacia finales de la década, en 16 municipios, la tercera parte de las tierras destinadas a uso habitacional presentaban irregularidad (Iracheta, 1987:19), estimándose un 74 por ciento de la población total de la zona conurbada.

La masificación del fenómeno no pudo pasar inadvertida frente al gobierno; con el objetivo de dar respuesta al mismo se crean dependencias encargadas para la regularización de la tenencia de la tierra urbana en distintos niveles de gobierno, como la Comisión de Regularización de la tenencia de la tierra (CORETT) en el federal, el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano (Fideurbe) y la Comisión de Desarrollo Urbano (Codeur) en el Distrito Federal y El Instituto de Acción Urbana e Integración Social (Auris) y la Comisión para la Regularización del Suelo (Cresem) en el estado de México.

#### **3.1.4. 1980-1990: Cambios estructurales en la economía y continuidad de la expansión urbana**

El despoblamiento de las delegaciones centrales fue creando vacíos: predios sin uso, baldíos o inmuebles desocupados, subocupados o abandonados que fueron ocupados por nuevas actividades. Estas transformaciones modificaron los patrones de utilización del suelo y la estructura urbana. Con el vaciamiento poblacional, las delegaciones centrales perdieron 113,483 unidades de vivienda entre 1980 y 2000 (INEGI; 1980 y 2000). A ello contribuyeron también los programas de modificación de usos del suelo en áreas centrales, que permitieron la terciarización del centro, transformando su uso habitacional tradicional. Al mismo tiempo, en el denominado primer contorno<sup>28</sup> creció el parque habitacional en 293,888 unidades,

---

<sup>28</sup> El Programa General de Desarrollo Urbano de 1997, divide el territorio del DF en unidades de ordenamiento (contornos) con el propósito de contribuir a un crecimiento equilibrado y a una distribución más equitativa y racional de los recursos de la ciudad, Ciudad Central: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Venustiano Carranza; Primer Contorno: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero e Iztacalco; Segundo Contorno: Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Iztapalapa y Coyoacán y, Tercer Contorno: Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta.

mientras que en el segundo contorno se agregaron 184,100 y en el tercero 12,134 unidades entre 1980 y 2000. En los municipios conurbados el incremento fue de 1 millón 168 mil 507 unidades (INEGI; 1980 y 2000).

Con los planes normativos elaborados en esta década<sup>29</sup>, producto del nuevo marco jurídico, la zonificación (zoning) comienza a cumplir un papel importante en la definición de la estructura urbana, así como en la de valorización del suelo; aunque su cumplimiento parcial ha debilitado este papel en la práctica. La política urbana de entonces se orientó a la mezcla de usos, con la intención de reducir los desplazamientos, las horas de traslado perdidas y la contaminación atmosférica, tratando de recuperar asimismo la vida diurna y nocturna en zonas específicas (un ejemplo son las zonas dormitorio o las de alta concentración de comercio y servicios, saturadas de día y vacías por la noche, cuando concluyen las actividades).

Con la operación del programa de General de Desarrollo Urbano (1980 y 1982) se proponía como eje fundamental la construcción de una estructura ortogonal mediante el trazado de ejes viales, complementado con el circuito interior, incentivando el desarrollo de la industria del automóvil y en consecuencia el uso del transporte privado, lo que modificaría la estructura de precios y la organización de la ciudad. Para ello, se construyeron 34 ejes viales, 17 en sentido norte sur y 17 en oriente poniente. El circuito interior sumó 28 km, las arterias radiales 152 km y la nueva vialidad primaria 68 km.

En esta década, en medio de la crisis, los cambios en la estructura económica, la apertura comercial y la reforma del Estado, el territorio urbano experimentó una profunda reestructuración iniciada en el período anterior. Los elementos dominantes fueron las áreas concentradoras de actividad terciaria, las vialidades, los corredores urbanos terciarios, los nodos e hitos urbanos.

Las áreas concentradoras de actividad terciaria heterogéneas, fueron resultantes del proceso histórico de cambio de usos del suelo, que colocó tendencialmente al comercio, los servicios, la gestión pública y privada como actividades urbanas determinantes del proceso de organización territorial. Se trata de áreas en proceso dinámico de cambio, tanto en su

---

<sup>29</sup> Programa General de Desarrollo Urbano (versiones 1980, 1982 y 1987), Planes Parciales Delegacionales y Programas de Barrio.

composición y funcionamiento como en su extensión. Se diferencian claramente de las áreas homogéneas de vivienda, industria, comercio, educación, etc. que constituyeron la mayor parte de las ciudades en el pasado. Los que adquieren el papel de estructuradores son los centros urbanos tradicionales mencionados arriba, además de los nuevos centros comerciales como Perisur, Plaza Polanco, Galerías, Plaza Inn, Plaza Tepeyac y Coyoacán.

A partir de 1982 se promovió en México un nuevo modelo económico, caracterizado por el retiro del Estado en aspectos claves de la economía y de la política social. En la ciudad esta situación repercutió en aumentos en el impuesto predial, en el transporte y el agua para reequilibrar las finanzas de la ciudad. La actividad inmobiliaria se contrajo y se orientó hacia la población con ingresos altos a través de residencias o departamentos de lujo, localizados al poniente, suroeste y sur de la metrópoli. Es importante mencionar que dentro del principio que fijaba al mercado como principal regulador, los precios de la tierra y la vivienda no se controlaron mediante los pactos que se celebraron entre los diferentes actores sociales en la administración de Miguel de la Madrid, debido a que el gobierno pretendía mayor recaudación fiscal por la valorización de los bienes inmuebles para salir del déficit fiscal en que se encontraba, aspecto que no se cumplió debido al estancamiento económico.

Ante las modificaciones a la política social, los montos de financiamiento a la vivienda disminuyeron y en consecuencia los conjuntos habitacionales apoyados por el Estado redujeron su importancia como mecanismo de acceso al suelo y la vivienda. Al mismo tiempo, continuó el acceso irregular al suelo por medio de fraccionamientos en propiedad ejidal, comunal y privada, ubicados en la periferia, lo cual provocó la expansión de la ZMCM hacia el norte (Gustavo a Madero, Ecatepec y Coacalco), hacia el oriente (Iztapalapa, Tláhuac, Valle de Chalco, Chimalhuacan, Iztapaluca y Texcoco), debido a la redistribución de la población y las facilidades para el acceso al suelo y la vivienda el crecimiento se presenta en los municipios conurbados del Estado de México. En el DF se inicia el proceso de ocupación del suelo clasificado como de Conservación en los planes urbanos. La tendencia del crecimiento urbano se presenta en las delegaciones de Cuajimalpa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco en donde se concentra 88% este tipo de suelo de importancia ambiental. El acceso al suelo se ha producido en zonas no adecuadas para la urbanización como son: barrancas, cañadas, lomeríos, suelo fangoso, etc.

Son varios los factores que determinan la expansión hacia el suelo de Conservación, entre los que destacan: el despoblamiento de la zonas centrales antiguas de la ciudad, la disminución de las viviendas en renta, la falta de reservas territoriales para la vivienda y la oferta inmobiliaria inaccesibles para grupos mayoritarios de bajos ingresos. Una característica que se presenta en el acceso al suelo, la cual detallaremos más adelante en un caso en la delegación Cuajimalpa, es que las ventas no son masivas sino individuales y paulatinas, lo que se ha denominado “ocupación hormiga”.

### **3.1.5 1990-2000: Consolidación del neoliberalismo**

Cuando comienza la administración federal de Carlos Salinas y Manuel Camacho como regente del DF, la situación de la ciudad y la economía presentaba ciertas particularidades: 1) se había pasado por un periodo de estancamiento económico desde las crisis de los presidentes Echeverría, López Portillo y De la Madrid; 2) la inversión en la ciudad había sido muy limitada, la inflación era muy alta (160 por ciento anual) y, eso tenía como resultado el poco interés en invertir en bienes inmobiliarios; la inversión se orientaba por ejemplo a la adquisición de CETES<sup>30</sup>, porque sin trabajar, aunque la inflación fuera alta los CETES daban un interés de 160 a 170 por ciento al año, lo que dio como resultado el poco interés en invertir en bienes inmobiliarios. No obstante que no fue un comportamiento generalizado, podemos mencionar que se presentaron casos de personas que vendieron sus propiedades para invertirlos en la Bolsa de Valores, quienes perdieron su patrimonio el lunes 19 de octubre de 1987 cuando se presentó el crack bursátil. Con el pacto de estabilidad económica, al final del sexenio de De la Madrid, la inflación bajó al 30 por ciento. Entonces en ese momento, cambiaron las expectativas, los inversionistas comenzaron a invertir en otros tipos de negocios y los bienes raíces siempre han sido como un lugar natural para orientar los excedentes de las empresas, de las familias y de ahí obtener más recursos.

En diciembre de 1988 el nuevo gobierno de la ciudad realizó un diagnóstico sobre la presión inmobiliaria legal y el tema del crecimiento ilegal o irregular. Este estudio concluyó que durante todo el sexenio de De la Madrid y de Ramón Aguirre como Regente, la política

---

<sup>30</sup> Los Certificados de la Tesorería de la Federación, son títulos de crédito que emite el gobierno en el mercado de dinero. Es una forma en la que las personas financian al gobierno para que pueda pagar sus compromisos y a cambio retribuyen una pequeña ganancia.

urbana se orientó a llevar a cabo cambios en los usos del suelo, es decir, las viviendas se convertían en oficinas. Zonas predominantemente habitacionales como Lomas de Chapultepec, Polanco, del Valle, Coyoacán; en Avenidas importantes y los centros de los pueblos antiguos como Azcapotzalco, Iztapalapa, Coyoacán etc. se presentaron cambios en el uso del suelo; a los inmuebles que tenían 20, 30 o 50 años de antigüedad como viviendas se les asignaban otras actividades.

Basados en principios neoliberales se impulsó la modernización de la estructura económica de la ciudad. Las políticas federales relacionadas con el medio ambiente y la descentralización provocaron que muchas industrias dejaran el territorio metropolitano y se perdieran muchos empleos. Por otro lado, el aparato administrativo gubernamental se redujo, lo que también determinó la reducción en la dinámica económica de la ciudad. Entonces, se decidió promover al sector de los servicios, lo que requeriría suelo urbano. La lógica era: para que crezca el sector servicios se debían construir edificios de oficina; si no existe ese espacio se inhibe la dinámica económica, y el desarrollador inmobiliario opta por otros usos para llevar a cabo cambios (en especial el habitacional), lo cual lógicamente es en detrimento en el parque habitacional<sup>31</sup>.

Estas evidencias, además de la orientación económica neoliberal de la administración de Manuel Camacho y con base en los criterios de la planeación estratégica como nuevo instrumento de gestión urbana (se pretendió abandonar la planeación normativa concretada en la zonificación), que establece la construcción de grandes proyectos estratégicos a través de la relación pública-privada, para lograr el crecimiento económico local, crear las condiciones para que la Ciudad de México fuera competitiva y convertirla en el nodo central de atracción de flujos internacionales de capitales, de información, así como el nodo de articulación hacia el interior del país, de asiento de los servicios modernos para la producción y de una red informática desarrollada. Para concretar lo anterior, se debían construir espacios para

---

<sup>31</sup> De acuerdo a Gamboa de Buen: siempre hay un efecto hacia abajo en cuanto a inmueble y hacia arriba en lo que respecta a la renta, si se desea establecer una empresa, en primera instancia el empresario busca rentar un piso en un edificio con uso de oficinas, pero si no existen la oferta suficiente de edificios con esas características elije rentar una construcción con uso habitacional; el resultado que se presenta es un incremento de la renta, ya que por ejemplo, con uso habitación el monto de renta asciende a 10 mil pesos por mes pero para uso de oficina esta se incrementa a 20 mil pesos al mes. Además como efecto demostración se encarece la renta de las viviendas en zonas aledañas bien localizadas; el vecino dice: mi casa en renta también equivale a 20 mil. Con esto, se encarece una determinada zona de la ciudad y se pierden inmuebles del parque habitacional.



usos comerciales y de servicios al productor que fortaleciera la especialización de la ciudad en el sector terciario. Desde el punto de vista pragmático, la pregunta a resolver fue ¿Dónde se ubicarían los grandes proyectos estratégicos para los servicios?, ya que al concluir el siglo XX, el suelo urbano en la ciudad presentaba una relativa escasez<sup>32</sup>; en zonas residenciales medias y altas los vecinos no aceptaban nuevos usos del suelo distinto al habitacional; la población asociaba el problema ambiental con la concentración de usos comerciales y de servicios, entonces demandaban que las autoridades no otorgaran más licencias de construcción para edificios. Otro factor importante fue que los sismos de 1985 potenciaron la participación ciudadana y en este sentido surgieron organizaciones sociales urbanas que presentaban un frente importante contra la política urbana. Ante esta situación las perspectivas para la política neoliberal en la ciudad no eran muy alentadoras. Sin reservas territoriales para el desarrollo, el resultado sería un crecimiento económico parcial, menos empleos y la generación de más conflictos urbanos, debido a que los pocos edificios que se construirían se localizarían en las colonias Lomas de Chapultepec, Polanco, Coyoacán y Del Valle, a lo largo de principales avenidas como Insurgentes, Paseo de la Reforma y Universidad y en zonas residenciales de clase media, que por su óptima localización es donde los empresarios prestadores de servicios quieren ubicarse.

Ante estos escenarios, la atención gubernamental se enfocó hacia la zona de Santa Fe, la cual ha sido muy generosa para la ciudad, ya que de ahí salió la arena con la que se construyó buena parte de la ciudad, desde finales del siglo XIX. Luego a allá se arrojó casi toda la basura de la ciudad durante cuatro décadas y ahora se pretendía la construcción de un importante proyecto urbano. Desde la expropiación del área ejecutada por el regente Carlos Hank González (1976-1982), se intentó hacer un Centro Urbano Popular, proyecto que no se llevó a cabo debido a la crisis económica y conflictos con los trabajadores de la basura que vivían en la zona. Fue hasta la administración de Salinas, con Manuel Camacho como Regente, que finalmente se urbanizó la zona para convertirla en un megaproyecto urbano, en el cual además de ofertar suelo para oficinas corporativas, se pretendía brindar suelo y vivienda para los sectores ricos de la ciudad. Sobre este caso abundaremos más adelante.

---

<sup>32</sup> La existencia de grandes baldíos intraurbanos, retenidos por los propietarios, permiten calificar de relativa la falta de suelo urbano.

En esta década y a principios del nuevo milenio el acceso de los sectores populares al suelo urbano siguió siendo un asignatura pendiente en la agenda gubernamental; los gobiernos del DF y del estado de México, en los municipios conurbados que pertenecen a la Zona Metropolitana no elaboraron ni ejecutaron una política de suelo y vivienda adecuada a familias de ingresos bajos y, en consecuencia la formación de las colonias populares continúa siendo a través de la ocupación irregular, con la intervención de actores privados, públicos y sociales, bajo procesos de autoconstrucción que generaron una producción lenta de la vivienda y una imagen de deterioro de las colonias. En esta década, la urbanización popular continua con la ocupación de terrenos con régimen de propiedad privada, pública, ejidal y comunal, fuera de las normas urbanas y del marco jurídico vigente en la ciudad; una característica importante es que la ocupación del suelo se presenta previamente a su urbanización, por ello, no cuentan con servicios urbanos y equipamientos, ni se localizan en zonas aptas para el desarrollo urbano, con baja calidad de vida para la población que las habita, formando las llamadas zonas humildes segregadas. La ocupación irregular, de estos últimos años del siglo XX y principio del XXI, continúa sobre suelo de Conservación. De manera paralela, otro aspecto que se observa es la competencia entre el sector social de bajos recursos y el sector inmobiliario por suelo ejidal en la periferia de la metrópoli, debido a las modificaciones a la Ley Agraria de 1992, que permite la incorporación de este tipo de propiedad al mercado de suelo urbano, lo cual está provocando incremento en el precio y la posibilidad de que los sectores de ingresos bajos pierdan la oportunidad de acceder al suelo social.

A través de este análisis histórico hemos podido obtener evidencias de las distintas modalidades de acceso al suelo urbano que se presentan en la principal metrópoli mexicana (Esquema 6), con una diversidad de agentes sociales, políticas de construcción de infraestructura y equipamiento urbano y un conjunto de conflictos que se han presentado en la ocupación del territorio. A partir de lo expuesto, es evidente que la existencia de un mercado “informal” o “popular” y otro formal tiene un papel relevante en la organización o estructuración diferenciada de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y como lo afirma Connolly (2012) la ciudad formal se construye también con lo irregular, es decir, la ciudad informal no existiría, ni siquiera se podría definir, sin la existencia de la ciudad formal.

Por otra parte, al analizar la localización de las obras de infraestructura, equipamientos y grandes promociones habitacionales llevadas a cabo por el Estado mexicano, pudimos comprobar la participación estatal diferencial en la expansión, la organización urbana segregada y el proceso de generación de rentas. Esta acción se ha orientado a la zonas centrales y las intermedias en el Poniente; en el resto de la metrópoli no alcanzan a cubrir las necesidades producidas por la expansión, con mayores rezagos hacia el arco norte-oriente. Asimismo, hemos evidenciado que la responsabilidad estatal ha venido declinando a partir de la crisis de la deuda de los ochenta y las reformas al Estado, las cuales impulsan la disminución de la participación estatal y fijan la conjunción pública-privada como estrategia en la gestión urbana.

El estudio histórico, también nos permite comprender mejor el patrón de diferenciación sociespacial, en el cual podemos apreciar que factores socioeconómicos, políticos, financieros y urbanos (mercado de suelo, políticas habitacionales y urbanas, condiciones morfológicas de la ciudad e infraestructura de la ciudad), han predominado en las disparidades sociales que se presentan entre las diferentes zonas que constituyen la metrópoli y en la distribución de los grupos sociales en el espacio. En un nivel de observación metropolitano y con el objeto de observar grandes zonas homogéneas residenciales, parece ser que los mercados formales de suelo para desarrollos residenciales dirigidos a la población de ingresos medios y altos han operado del centro hacia el Poniente, Suroeste y en los municipios conurbados del Noroeste, que jerárquicamente son más importantes porque cuentan con la mayor cobertura de servicios, infraestructura vial y de transporte y equipamientos, tanto en cantidad como en calidad. En el arco que comprende del Norte hacia el noreste y termina en el Sureste, el mercado informal originó la proliferación de zonas habitacionales ocupadas por los grupos de menores ingresos, muchos de ellos migrantes, los cuales forman las colonias populares de las delegaciones de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco, Milpa Alta y parte de Tlalpan en el DF y, los municipios del Estado de México en Ecatepec, Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, Chicoloapan, Los Reyes, Ixtapaluca, Valle de Chalco y Chalco.

Con respecto al debate conceptual sobre la actual organización de las ciudades, esta pequeña contribución apunta a que la principal metrópoli mexicana no ha presentado una unidad de funcionamiento urbano, no ha sido una ciudad compacta, ni socialmente integrada,

por lo cual pensamos que no se ciñe a la tendencia que establece un proceso de fragmentación y de dualización o polarización en las actuales ciudades de América Latina. Esta primera aproximación nos abre un campo para estudiar lineamientos y tendencias hacia la ciudad dividida y desigual o diferenciada socioespacialmente, en la cual los mercados de suelo y su acceso han tenido un papel muy relevante.

### **3.2 CINCO CASOS RELEVANTES DE ACCESO AL SUELO: TRES DEL MERCADO FORMAL Y DOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.**

En este capítulo presentaremos una síntesis de los factores históricos y culturales que nos permita una mejor comprensión del fenómeno de “*acceso desigual*” al suelo urbano en la Ciudad de México y sus consecuencias en la configuración socioespacial. Después de presentar un estudio de las diferentes modalidades de acceso al suelo en la formación de la estructura metropolitana, ahora trataremos de hacer referencia al ámbito de colonia o fraccionamiento, con base en datos proporcionados en trabajos de otros investigadores. Antes nos enfocaremos, de manera general, en el análisis de la propiedad, con respecto a los cambios presentados en el marco jurídico y su situación. Asimismo, revisaremos los problemas que presentaba la vivienda entre los años 1930 y 1950, en el contexto de la industrialización en México.

El estudio de los antecedentes permitirá comprender mejor el papel de los mercados de suelo urbano formal e informal, que posibilitan el acceso a la propiedad y la posesión, en la historia del proceso de conformación de expansión urbana y diferenciación socioespacial de la Ciudad de México. En este apartado, estudiaremos las diferentes modalidades de acceso al suelo después de la década de los cuarenta hasta los ochentas, sin dejar de mostrar de manera general la situación anterior a este periodo: ¿Qué rol han jugado los mercados de suelo en la formación de algunos rasgos característicos de la organización desigual de la Ciudad de México? ¿Quiénes participan? ¿Cuáles han sido las acciones del gobierno y qué efectos tienen en la estructuración de la ciudad? ¿Qué tipo de problemas y luchas han tenido que enfrentar la población de bajos ingresos para acceder a un lugar donde asentarse? ¿Cuáles son los tipos de tenencia del suelo y los agentes sociales?

La irregularidad no es un fenómeno reciente en México, pero pensamos que han cambiado algunos de sus elementos constitutivos. Los grandes proyectos o intervenciones urbanas tampoco son nuevos, no obstante, consideramos que los actuales como el de Santa Fe, tienen características que no presentaban los que se produjeron hacia finales de los años cincuenta a setenta.

Llevar a cabo esta síntesis ha sido una tarea ardua, ya que los trabajos consultados no tienen el enfoque que pretendemos desarrollar. Sin embargo, por más de cuatro décadas

el tema de suelo urbano ha sido un eje de las investigaciones sobre la problemática de la ciudad en Latinoamérica. Una gran porción del acervo se ha dedicado a estudiar el ejemplo clásico de la dinámica de los asentamientos irregulares asociado al concepto de marginalidad urbana; estos estudios han analizado las características sociales, económicas, políticas y culturales de la población que los forma. Asimismo, se han enfocado a cuantificar la superficie que ocupa este tipo de asentamientos en la expansión física de las ciudades (Schteingart, 1982), los diversos factores que intervienen en su dinámica y cual ha sido la respuesta institucional de los diversos gobiernos Latinoamericanos a este fenómeno de la irregularidad (Clichevsky, 2003 y Duhau, 1998). Otro grupo de trabajos, ha analizado la dimensión política del suelo urbano (SU), su articulación con los mecanismos de legitimación y control del aparato político oficial en la década de los años sesenta y setenta (Montaño 1976; Cornelius 1980 y Lomnitz 1983). También, los trabajos se han encaminado a identificar a los diversos actores que participan en la creación de estos asentamientos y los intereses (económicos y políticos) que se ponen en juego y predominan en el mercado informal de suelo (Calderón, 1987 y Durand, 1983), por encima de las normas urbanas y de la regulación jurídica de la tenencia de la tierra (Azuela, 1989, 1993, 1994, 1995 y 1997). A partir de la década de los años ochenta, algunos análisis han incorporado la problemática ambiental, debido a la ocupación irregular en zonas áreas naturales (Schteingart y Salazar, 2005).

Por otro lado, el mercado formal del SU ha sido poco explorado. Entre los trabajos encontramos un estudio pionero en la Ciudad de México (Flores, 1959) que desde una óptica de la economía agrícola, se aboca a estudiar a la ciudad y su acelerado crecimiento y en particular describe el comportamiento de los precios del SU en lo que se consideraba la Ciudad de México entre 1910 y 1950<sup>33</sup>. Después, con la base de datos del artículo de Flores y los estudios de una compañía de crédito hipotecario, Hayner (1964) analizó la estructura ecológica de la ciudad y describió las distintas zonas que la conforman de acuerdo con los valores del suelo y concluye que se apreciaba "...el cambio en la configuración básica de la estructura en torno de la plaza central correspondiente a las antiguas ciudades mexicanas, hacia ciertas características similares a las zonas urbanizadas angloamericanas, incluyendo

---

<sup>33</sup> En esta época "La Ciudad de México" incluía cuarteles, que junto con 12 delegaciones formaban el Distrito Federal (DF). Después a finales de 1970, la nueva Ley Orgánica del DF eliminó los cuarteles y la dividió en cuatro delegaciones: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez.

una zona de transición”. Para mediados de la década de los setenta se publica un interesante trabajo de Morales (1976), que realizaba un análisis de la distribución de la propiedad en la Ciudad de México a principios del siglo XIX, lo cual permitió conocer el desarrollo y grado de concentración de la propiedad del suelo, en el momento en que iniciaron las grandes transformaciones políticas, sociales y económicas del México Independiente. Posteriormente COPEVI llevó a cabo un estudio coordinado por Connolly (1977, volumen V) sobre el mercado de tierras y la segregación urbana en el que se publica la parte del estudio “investigación sobre vivienda” correspondiente al SU (COPEVI, 1977). Posteriormente, Schteingart (1979 y 1989) publica sus acreditados trabajos acerca de la estructura y comportamiento del sector inmobiliario capitalista, en particular cómo el funcionamiento de este sector incide sobre el mercado de SU y en la formación y expansión de los asentamientos populares.

Llevar a cabo una comparación de diversas formas de acceso al suelo y la vivienda en la ciudad nos ha permitido introducir la historia como elemento explicativo del fenómeno. Los casos de estudio de este trabajo no podrían ser analizados si no se considera la historia y el contexto socio político en el que se desarrollan. La comparación como método significa obtener parámetros de casos contrastantes y utilizar categorías de análisis que provienen de una teoría general o de un esquema conceptual. El esquema conceptual que ha guiado esta investigación incluye las discusiones teóricas sobre la renta de suelo y la segregación residencial. Con esta base teórica trataremos de explicar los factores legales, económicos, demográficos, históricos y culturales, que intervienen en la organización del espacio metropolitano en la Ciudad de México.

El proceso de desarrollo urbano de la Ciudad de México ha suscitado el interés de varias disciplinas: la economía, la antropología, la geografía, los estudios regionales y ambientales. Algunos de los trabajos académicos y gubernamentales inician en la década de los años 40, cuando este proceso toma velocidad debido al proyecto de industrialización que pusieron en marcha los grupos políticos triunfadores de la Revolución Mexicana, con la finalidad de modernizar al país, esto dio como resultado una serie de nuevos problemas inherentes a la sociedad urbana. Son pocos los trabajos que estudian la forma desigual en que la población accede a la propiedad de un terreno para poder construir su vivienda y más escasos los que establecen las implicaciones del acceso al suelo urbano en la configuración,

organización y estructuración de la ciudad, que tienen como resultado la formación de zonas segregadas.

En este trabajo nos proponemos a mostrar a grandes rasgos las modalidades que ha presentado el acceso al SU por parte de diferentes grupos sociales en distintos momentos, en la construcción de las diversas zonas de la ciudad y qué implicaciones han tenido en la estructura urbana, con el objeto de compararlas con las actuales formas de localización de los distintos grupos sociales en esta ciudad. En particular los casos del Desarrollo Urbano Santa Fe y dos asentamientos irregulares en Cuajimalpa de Morelos.

### **3.2.1. Cambios en el aspecto jurídico de la propiedad**

Un elemento básico para estudiar el acceso al suelo urbano es la evolución del concepto de propiedad, a través de los cambios en el marco jurídico regulador del derecho. Para ello tomamos como base el trabajo de Morales (1996) quien presenta esta evolución tomando en cuenta cuatro periodos: el primero parte del Estado colonial patrimonialista, en el cual el rey tenía la soberanía sobre las tierras; el segundo transcurre cuando se decreta la Constitución de Cádiz (1812-1814 y 1820), que establece que la soberanía reside en la Nación quien da a los particulares el uso, no el dominio absoluto de la propiedad; después tenemos los códigos civiles liberales de 1870 y 1884 que desconocen este principio y otorgan a los particulares el dominio absoluto del suelo y subsuelo. En este periodo destaca un hecho importante que es la formación de haciendas y el acaparamiento de tierras que se manifestaron durante la larga permanencia de Porfirio Díaz en el poder, quien emitió dos ordenamientos relacionados con la propiedad agraria: el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894). Estos ordenamientos tenían la finalidad de localizar tierras que no tenían propietario, para incorporarlas a la vida económica del país, mediante su deslinde, medición y venta a particulares. Era necesario, entonces, que los poseedores demostraran su propiedad con algún documento, y en muchos casos se carecía de dicho documento, por lo tanto sus terrenos fueron susceptibles de ser medidos y enajenados. Una de las causas por las que se originó la Revolución de 1910, fue la marcada concentración de la propiedad de la tierra rural en unas cuantas personas favorecida por el poder político. El último periodo



inicia con la Constitución de 1917 que retoma la tradición jurídica del dominio eminente de la Nación sobre la propiedad de las tierras (Morales, 1996; 157); se cristalizó en el artículo 27 que modificaría la situación agraria de México al contemplar la dotación y restitución de las tierras, a través de la Reforma Agraria.

En esta época se presentó una intensa discusión acerca de la Reforma Agraria, a que si era o no conveniente, el tipo, calidad y extensión de tierras que se entregaban a los campesinos, qué haciendas se expropiaban etc. Podemos subrayar para nuestro estudio, que la formación de ejidos y comunidades en la periferia de la Ciudad de México han tenido un papel importante en el acceso a la propiedad de grupos sociales empobrecidos que, en otras condiciones no hubieran tenido la posibilidad de acceder un terreno donde construir su vivienda y que ha determinado en parte la división social de la ciudad con la formación de zonas segregadas de pobreza urbana.

En 1940 la Reforma Agraria en el DF presentaba los siguientes resultados: 250 Km<sup>2</sup> de superficie ejidal; 791.4 Km<sup>2</sup> de tierras comunales (Schteingart, 1989; 59). El total de la propiedad social representaba un poco más del 69 por ciento de la superficie total del DF, el resto (30.5 por ciento) correspondía a superficie de propiedad privada y gubernamental.<sup>34</sup> Para 1970 se calculaba que del total crecimiento urbano del DF, 68 por ciento se había dado con la ocupación de tierras de propiedad ejidal y comunal. A nivel metropolitano, la expansión urbana sobre los municipios conurbados se había producido en un 50 por ciento sobre tierras ejidales y comunales (Schteingart, 1989). Los datos anteriores validan la importancia de la propiedad social en el crecimiento de la urbe en tres décadas. Dentro de este marco jurídico se desarrolla la historia moderna y contemporánea del acceso a la propiedad en la Ciudad de México, al cual se le agregaron leyes como la de Expropiación, General de Asentamientos Humanos, Vivienda y Planeación.

En la etapa actual, entre las reformas al artículo 27 constitucional, que tiene efectos sobre la expansión de las ciudades mexicanas, se encuentra las de 1992; estas tienen que ver con la posesión de la tierra y su organización. Antes de las reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria, los ejidos y los bienes comunales tenían las siguientes restricciones legales eran: inalienables, imprescriptibles, inembargables, intransmisibles, no

---

<sup>34</sup> La superficie total del DF es de 1,499 Km<sup>2</sup> y la suma de la propiedad social (ejidos y comunidades) asciende a 1,041.4 Km<sup>2</sup>.

hipotecables y no arrendables. Con la reestructuración económica y el intento de terminar con el reparto de tierras a los campesinos, el gobierno federal de Carlos Salinas llevó a cabo reformas constitucionales para permitir a los ejidatarios tener dominio de comercialización de sus parcelas para otras actividades ajenas a las agrícolas. Con ello, se generaron alternativas de incorporación de suelo ejidal o comunal al crecimiento urbano, una de las cuales podría ser a través de la conjunción ejidatarios con el sector privado, que estudiaremos en la tercera parte de esta investigación.

### **3.2.2. Situación de la propiedad antes de 1950**

La ciudad se fue estructurando dando una imagen de las desigualdades existentes en la sociedad colonial. De acuerdo a Morales (1976; 400) en el periodo independiente de México (1813) existía una mínima posibilidad de acceso a la propiedad; sólo 1.68 por ciento de la población era propietaria. Las tres cuartas partes tenía una sola casa, mientras que una minoría, 15 por ciento, eran grandes propietarios, algunos con más de 100 casas. La iglesia era la gran propietaria del suelo urbano con un poco más del 47 por ciento del total, a las que se agregaban los particulares (44.6 por ciento), entre los que destacaba la nobleza virreinal. El peso porcentual del gobierno era insignificante con sólo el 7.8 por ciento del total de la ciudad, a pesar que iniciaba su política desamortizadora<sup>35</sup>.

Las propiedades de la Iglesia tenían la mejor ubicación dentro de la traza urbana colonial y sólo una mínima parte de esta zona quedaba para los particulares, quienes asumían el dominio absoluto de las propiedades en los barrios periféricos.

Con las Leyes de Reforma que decretaba la desamortización de los bienes de la Iglesia, se originaron cambios importantes en la organización de la ciudad, al liberarse la propiedad y dar entrada a los bienes raíces a la burguesía en formación. En lo físico, algunos conventos que ocupaban una amplia superficie se desintegraron, lo cual dio lugar a la formación de nuevos barrios, apertura de calles y avenidas y a un uso más intensivo del suelo. Con la apertura del mercado de bienes raíces, se concedió acceso a la propiedad a un

---

<sup>35</sup> Dicha política establecía que las propiedades de las instituciones clericales y civiles se debían privatizar en poco tiempo. Sólo estaban exentos de privatización los edificios y terrenos de las instituciones mismas, como iglesias, hospitales, ayuntamientos y mercados. Parte del producto de las ventas se destinó a equilibrar el presupuesto estatal y a subvencionar obras públicas.

mayor número de familias y se puso en movimiento un mercado que permitía la acumulación de capitales, que posteriormente fueron invertidos en la transformación urbana. Sin embargo, con el Estado moderno, donde los individuos son legalmente iguales no se modificó la desigual concentración de la propiedad y se mantuvo el patrón de segregación urbana formado en la era colonial. Lo que sí se logró fue un cambio importante en el control de la propiedad que pasó de la Iglesia a los particulares, en beneficio de la naciente burguesía que se consolidó como grupo de poder importante (Morales, 1976).

Durante 1876-1910 quedó finalmente abierto el camino para la consecución del ideario liberal, con ello se consolida la primera industrialización del país en un contexto donde la producción capitalista nacional fue favorecida por las políticas de Porfirio Díaz. La Ciudad de México se vio beneficiada por los grandes trabajos de comunicaciones internas mediante las vías del ferrocarril, que permitieron el primer crecimiento industrial (Bataillon y Rivière D'Arce, 1973) e incrementar los valores de los lotes, particularmente los del núcleo central, el cual se fue especializando en servicios. En este período la ciudad crecía lentamente y el patrón de organización que tenía como base la plaza central (Zócalo) se empieza a modificar: en la periferia de la ciudad se levantaron las fábricas y las estaciones del ferrocarril que se constituyeron como polos de atracción para el crecimiento de la mancha urbana. En el periodo fueron trazados más de 25 fraccionamientos denominados colonias, destinadas, algunas, a la habitación de clases medias de comerciantes y profesionistas; la mayoría de las colonias donde el acceso a la propiedad era más barato fueron ocupadas por la población obrera. Las colonias populares Guerrero, Morelos, la Bolsa, Rastro, Santa Julia, Candelaria, Hidalgo, Peralvillo, la Viga, por citar algunas, expandieron la ciudad en varias direcciones.

Estaban también aquellas diseñadas para la residencia exclusiva de las oligarquías del régimen que, a partir sobre todo de 1900, se construyeron a todo lujo hacia el suroeste (Santa María la Rivera y San Rafael), con los mejores y más modernos sistemas de servicios, y articuladas, a diferencia de las demás, en retículas desfasadas diagonalmente del eje norte-sur y por lo tanto del acomodo tradicional de la traza del modelo colonial que seguía los cuatro puntos cardinales. El hecho de que la superficie de la Ciudad de México se multiplicara por más de cuatro, a base de fraccionamientos que invadían barrios de indios, haciendas, ranchos y ejidos, mientras el número de sus habitantes apenas aumentaba

al doble hasta sumar alrededor de 471 000 en 1910 (Chafón, 1998), es una evidencia de que el crecimiento urbano no se explica sólo por la demanda de vivienda de una población en ascenso. Además se presenta un conjunto de elementos que hicieron posible algunos de los fenómenos característicos de las ciudades modernas mexicanas como la “especulación sobre la propiedad del suelo” y la industria de la construcción convertida en un gran negocio urbano. La liberación de predios y edificios que entraron en circulación gracias a la desamortización de bienes, la modernización tecnológica de medios de transporte, servicios e infraestructuras, y la consolidación de sistemas bancarios que posibilitaron el crédito para las obras urbanas, se conjuntaron con las ideas y el sentido político en torno a la remodelación de la ciudad. En este sentido, parece ser que este periodo marca el inicio del crecimiento de la Ciudad de México a iniciativa de los inversionistas privados (principalmente familias que hicieron sus fortunas durante el régimen de Porfirio Díaz) que compraban tierras rurales baratas, para fraccionarlas y convertirlas en suelo urbano de mucho mayor valor. Se trató de un crecimiento que no sigue normas de planificación, ya que las existentes eran muy laxas y poco respetadas (Morales, 1978). El mapa de la ciudad colonial se transformó radicalmente: se rebasaron los límites que la contenían con un trazado ajustado a un proyecto ortogonal que, aunque no hubiera sido logrado en su totalidad, se mantenía vigente en sus postulados generales. En el aspecto físico la ciudad se expandió, se desbordó, y a partir de ese momento se orienta a una trayectoria entre lo nuevo y las formas tradicionales profundamente arraigadas. Esto finalmente es la base de un proceso de acceso desigual al suelo urbano y de la actual estructura segregada de la metrópoli: el suroeste, el oeste y el noroeste presenta las mejores condiciones y es ocupado por los grupos de ingresos medios y altos; en contraste, el noreste, este y sureste se urbaniza popularmente. El norte se ocupó con uso industrial, principalmente a las orillas de las nuevas vías del ferrocarril.

### **3.2.3. La industrialización de México y los problemas habitacionales**

Con la aceleración del crecimiento demográfico y la expansión física de la ciudad, se presentan graves problemas en la dotación de vivienda para la creciente población durante 1930 y 1950. Por ejemplo, en estudios realizados por El Instituto Nacional de Vivienda en

1935, se identificaron “100 mil tugurios en los cuales habitaban unas 111,575 familias, es decir más de medio millón de habitantes de la Ciudad de México” (BNHUOP, 1952).

En 1947 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP, 1952) realizó otra investigación que concluyó con las siguientes estimaciones: en total la ciudad tenía 25'199,530 m<sup>2</sup> en estado inhabitable, es decir 38.7 por ciento de su superficie (Cuadro 3.1). En este estudio se estableció que el área afectada por habitaciones en malas condiciones únicamente comprendía un 20 por ciento de la población total, o un equivalente de 90 mil viviendas.

En otro estudio que realizó BNHUOP en 1952 el área afectada por esas viviendas (tugurios y jacales) se incrementó al 22 por ciento y la población que habitaba estas zonas fue de 1'200,000 habitantes. Durante la década de 1940-1950, las tasas de crecimiento muestran el fenómeno de un acelerado proceso de expansión, el cual tuvo como consecuencia la desconcentración de la población del centro a la periferia de la ciudad, primordialmente hacia el sur y sudeste; también inició de forma intensiva la industrialización del área metropolitana en la parte norte del DF (Unikel, 1974; 187).

### Cuadro 3.1

#### Tipos de construcción, superficie y porcentaje, 1947

Tipo de Construcción	Sup. M <sup>2</sup>	Porcentaje
Totales	65,000,000	100.00
<b>Habitable</b>	<b>39.800,470</b>	<b>61.23</b>
Decadente	21.223,700	32.65
Tugurios	2.477,630	3.81
Jacales	1.498,200	2.30
<b>Estado inhabitable</b> (suma de decadente, tugurios y jacales)	<b>25.199,530</b>	<b>38.77</b>

Fuente: Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1952) *El problema de la Habitación en la Ciudad de México, México*, Estudios 6, BNHUOP.

En este mismo periodo los grupos de obreros y desocupados accedían a la propiedad del suelo urbano mediante la ocupación ilegal, denominada en esa época “paracaidismo”. Estas zonas ilegales se caracterizaban por no contar con la urbanización necesaria ni los servicios municipales como agua, drenaje y energía eléctrica. El crecimiento residencial de los grupos de ingresos medios y altos se llevó a cabo a través del mercado formal de bienes raíces; se densificaron los espacios que quedaron baldíos al poniente y suroeste debido al crecimiento de las décadas anteriores.

En el periodo de 1950 a 1960, la población de la metrópoli rebasó los 5 millones de habitantes. La orientación del crecimiento físico fue hacia el sur y al sureste hasta ocupar los terrenos del Pedregal de San Ángel, siguiendo la urbanización de la avenida de los Insurgentes, mientras al norte se construyó “ciudad satélite” que contribuyó al desarrollo metropolitano en el Estado de México. El fraccionamiento de viejas haciendas y de ejidos cercanos a la ciudad y su transformación de uso agrícola a urbano, abasteció de tierras al mercado inmobiliario, lo que no significó una baja en los precios, debido a que la demanda era mayor a la oferta por el crecimiento demográfico. El negocio de bienes raíces se convirtió en un negocio seguro e inmensamente lucrativo (Flores, 1959; 267).

Según cálculos de Flores (1959; 268), el uso intensivo del suelo en el medio urbano provocó incrementos del precio de la tierra entre 1930 y 1950 en el rango de 50 a 100 veces, muy por encima del costo de la vida en el mismo periodo. Esto nos indica el negocio de los propietarios de tierras cercanas a lo que era la Ciudad de México cuando fraccionaron; asimismo esto pone en evidencia los problemas de la población trabajadora y desocupada para acceder a un lote para vivienda. Los dueños de los terrenos urbanos eran miembros de la vieja clase latifundista que no fue afectada por las expropiaciones después de la Revolución, esto los convirtió nuevamente en poderosos económicamente, beneficiándose del desarrollo industrial por sustitución de importaciones.

Por las desigualdades en la distribución del ingreso, se fueron construyendo en la ciudad espacios segregados tanto económica y cultural como territorialmente. Por un lado, se edificaban zonas residenciales de lujo al poniente y suroeste, mientras que la urbanización popular se desarrollaba al nororiente, oriente y sureste.

Para 1960 el acceso a la propiedad en la Ciudad de México, tenía cuatro vías: el mercado formal de tierras orientado a las clases media y alta; el fraccionamiento ilegal que no cumplía con las normas urbanas establecidas, como por ejemplo la introducción de los servicios y la red vial antes de la ocupación; las invasiones de terrenos periféricos baldíos, basadas en la organización social y política de los grupos de escasos recursos; la cuarta vía era a través de políticas de vivienda para los trabajadores del gobierno y de expropiaciones para la fundación de nuevas colonias populares. La gran mayoría de las expropiaciones fueron sobre propiedad privada y fueron pocos los casos en ejidos; entre ellos se encuentran los ejidos de Santa Anita (Iztacalco), Magdalena de las Salinas (Azcapotzalco) y Nativitas (General Anaya) (Azuela y Cruz 1989). En este aspecto, vale la pena resaltar que no toda la vivienda de los programas públicos estaba orientada a la venta: un importante porcentaje se asignaba para renta, como en los casos de Tlatelolco y el Conjunto Urbano Presidente Miguel Alemán.

La ciudad seguía desarrollándose aceleradamente, los problemas urbanos se tornaban más agudos, particularmente el acceso a la propiedad de la clase media emergente y de la población migrante que se desplazaba desde zonas rurales para buscar mejorar sus condiciones de vida. La organización de la ciudad se transformó, dejó de ser compacta y centralizada alrededor del Zócalo; los grupos de ingresos altos buscaron nuevos espacios de acuerdo al nuevo estilo de vida que se asemeja al anglosajón o norteamericano en la periferia (Bataillon, 1968; 20). Con ello fueron apareciendo desarrollos suburbanos de manera discontinua con el centro urbano consolidado. De la misma manera las familias empobrecidas que vivían en las vecindades sobrepobladas del centro, fueron buscando mejores condiciones de alojamiento en las zonas periféricas. Dentro de estas transformaciones, entre 1954 y 1964, destacan dos proyectos metropolitanos: el citado fraccionamiento “Ciudad Satélite” (1954-1962) y el programa de regeneración urbana del centro de la ciudad: Conjunto Urbano Tlatelolco (1958-1964), el conjunto habitacional más grande de México y Latinoamérica de su tiempo<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Los dos proyectos fueron encargados al arquitecto Mario Pani, quien realizó sus estudios en la escuela de Bellas Artes de París influenciado por las ideas de *Ciudad Radiante o Ville Radiante* de Le Corbusier y el modelo norteamericano de ciudades satélites. Figura entre los más prolíficos y originales arquitectos mexicanos, que se adaptó adecuadamente al proyecto modernizador del país y ofreció respuestas originales a diversos problemas urbanos. Fue él quien diseñó el primer multifamiliar en México (Centro Urbano

### **3.2.4. Explorando el origen de los grandes proyectos urbanos en la formación de la metrópoli**

#### *3.2.4.1. Jardines del Pedregal, San Ángel (1948)*

Veremos a continuación diferentes modalidades de acceso al SU, a los diversos agentes sociales que participan, esquemas de tenencia de la tierra y conflictos que se presentan en el proceso de ocupación en distintos momentos de la expansión urbana. Esto será una referencia muy útil para nuestros dos estudios de caso, debido a que nos permitirá tener evidencias de continuidades, cambios y rupturas en el acceso al suelo y sus implicaciones en la estructura metropolitana.

A partir de la década de los años cuarenta comenzó el crecimiento explosivo de la población (su volumen se duplicó en 10 años), así como la gran expansión física, hacia la conformación de la Zona Metropolitana: en los primeros años el crecimiento se presentó en el territorio del DF y después de los cincuenta el área urbana ocupa espacio de algunos municipios del Estado de México (Schteingart, 1989; 127). Los primeros indicios de una descentralización de población hacia el sur, son producto de: *a)* el aumento de la demanda de terrenos para habitación, escuelas y oficinas; *b)* la escasez de terrenos de tamaño adecuado en la zona céntrica, para la construcción de casas habitación de las clases media y alta; *c)* aumentos espectaculares en el valor de la tierra en el distrito central de comercio de la ciudad; *d)* cambios en el uso de la tierra en el centro y zonas cercanas que tuvieron como consecuencia una mayor concentración de población y de vehículos y *e)* los problemas de movilidad de y hacia el distrito central y áreas aledañas del resto de la ciudad (Unikel, 1974; 196).

La expansión dentro del DF se llevó a cabo a través de fraccionamientos y colonias ubicados fuera del centro. Los fraccionamientos eran aprobados después de cumplir con la normatividad urbana vigente y su destino eran los sectores medios y altos de la población. En estas promociones la población buscaba, además de apartarse de las incomodidades de la densidad elevada y la mezcla de usos del suelo, terrenos de mayor superficie, privacidad y prestigio socioeconómico, a lo que se agregaba una inversión segura en bienes raíces. En

---

Presidente Alemán, 1949), el primer edificio en condominio y Ciudad Universitaria (1952). En la planeación urbana, produjo un gran número de planes maestros de ciudades y planes regionales (Noelle, 1993; 119-123).



este aspecto, el Fraccionamiento Jardines del Pedregal ofrecía a la población rica de la ciudad la mejor opción, en los aspectos mencionados.

El fraccionamiento ubicado al sur de la Ciudad de México, se desarrolló en terrenos de tenencia privada y ejidal: los terrenos de propiedad privada, el arquitecto Luís Barragán los adquirió a bajo costo, debido a que era una zona retirada de la ciudad, situada a 20 kilómetros al sur. La parte ejidal, se obtuvo a través de la “permuta”<sup>37</sup>, con una solicitud de la sociedad anónima Jardines del Pedregal de San Ángel en 1950, para intercambiar terrenos ejidales del poblado de San Jerónimo Aculco, cuya finalidad era abrir una nueva zona urbana en el Pedregal. El ejido permutó 83.52 hectáreas de su terreno, por una superficie mayor de 101.33 hectáreas del predio denominado Santa Rita, en el Municipio de Metepec, Hidalgo ([http://www.mcontreras.df.gob.mx/historia/rep\\_agrario.html](http://www.mcontreras.df.gob.mx/historia/rep_agrario.html)).

La iniciativa y las fuentes de financiamiento fueron nacionales, aunque en este caso, se presentó una asociación con desarrolladores profesionales, en la etapa considerada como de *Milagro económico, modernización y urbanización* (Garza, 2003). Podemos decir que fue uno de los últimos fraccionamientos formales autorizados en estos años, ya que como mencionamos en el apartado anterior de la creación de la estructura urbana, en la administración de Uruchurtu (1952-1964) se limitó el acceso al suelo urbano en el Distrito Federal.

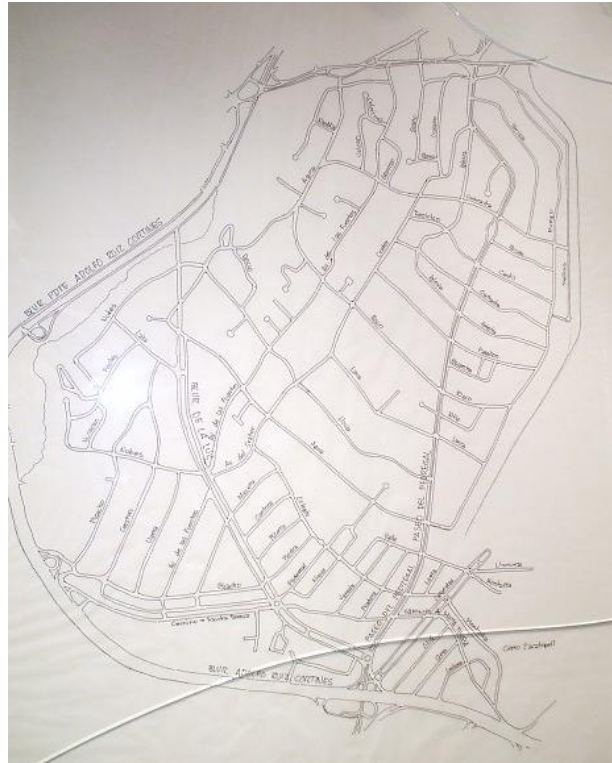
El diseño del fraccionamiento lo elaboró el reconocido arquitecto Luis Barragán a finales de la década de los años cuarenta quien se asoció con el promotor inmobiliario José Alberto Bustamante para que iniciara la venta de terrenos en los cincuenta. Barragán concibió la propuesta de un gran fraccionamiento en el que “*las casas y los jardines deberían ser un santuario contra la agresión del mundo moderno, con espacios para la meditación y el cultivo de los valores espirituales*” (INBA, 2007). En el párrafo se observa la incidencia de nuevos valores y estilos de vida, con la finalidad de atraer a los posibles clientes de ingresos altos y exigir cantidades adicionales en el precio de un terreno por las características deseadas.

---

<sup>37</sup> Ésta permitía a los núcleos de población dotados con ejidos a cambiar o intercambiar sus tierras o parte de ellas, por otros terrenos del mismo valor y productividad en otra zona del país, a conveniencia de los campesinos y en acuerdo común entre los particulares y la Secretaría de la Reforma Agraria.

La traza del fraccionamiento respetó la topografía del lugar y las características del paisaje natural, no obstante que no es una traza ortogonal, se buscó su regularidad. Dos ejes importantes destacan, la Avenida Paseo del Pedregal y Bulevar de la Luz, las cuales convergen a unos metros del Periférico; además dos avenidas cruzan el fraccionamiento de Norte a Sur: Av. De las Fuentes y Cráter (Mapa 2). En la nomenclatura de las calles se optó por nombres que estuvieran de acuerdo a los elementos naturales existentes en la zona como: Lava, Roca, Cantil, Xitle, Cráter, Colorines, Agua, Fuentes, Lluvia, Brisa, Nubes.

### Mapa 2. Plano de la traza urbana del Pedregal



Fuente: Archivo CODICE

Tratando de regular y ordenar las características del fraccionamiento, el arquitecto Barragán elaboró un “Anteproyecto para el reglamento de las construcciones que se edificarían en el fraccionamiento Pedregal de San Ángel destinado a zona residencial” (INBA, 2007). Como acceso al desarrollo se construyó la Plaza de las Fuentes, donde fue ubicada la escultura *Animal del Pedregal* creada por el artista plástico Mathias Goeritz. Con el mismo criterio reglamentario se realizaron jardines muestra, en los cuales se ejemplificaba la creación de espacios privados que respetaran la topografía del terreno,

producida por la piedra volcánica, y la vegetación natural, lo cual dio como resultado cromático un espléndido contraste entre el negro de la lava, el verde de las pequeñas áreas de pasto, de la vegetación de cactus, las fuentes y estanques.

En cuanto a los ejemplos de arquitectura, Barragán en colaboración con Max Cetto, proyectó y construyó dos casas muestras en la Avenida de las Fuentes, donde se pretendía que la arquitectura armonizara con el paisaje; se buscaba la uniformidad y homogeneidad estilística, basados en los principios declarados por Barragán, que las viviendas deberían ser *“ejecutadas con un solo estilo de arquitectura, pues sólo de esta manera se logrará un conjunto bello”* (INBA, 2007) y desde nuestra perspectiva una renta mayor.

Sin embargo, no se respetó la normatividad arquitectónica debido a la diversidad de arquitectos participantes en la construcción de las residencias. Esta diversidad estuvo representada por arquitectos que después se convirtieron en celebridades en el medio, el propio Barragán no era muy conocido en aquellos años. El reconocimiento y la fama a Barragán le llegaron en 1976, cuando el Museo de Arte Moderno de Nueva York le organizó una gran exposición.

En los primeros cuatro años se habían construido aproximadamente 50 casas, entre las que sobresalían la casa de Max Cetto, en la calle de Agua y la casa Prieto de Luis Barragán, en la Avenida de las Fuentes. Los arquitectos Francisco Artigas, Guillermo Rossell de la Lama, Lorenzo Carrasco, Raúl Fernández Rangel, Santiago Greenham y Fernando Rubio, entre otros, contribuyeron con diversidad de propuestas a la primera etapa del fraccionamiento, creando lo que sería la arquitectura del Pedregal (INBA, 2007).

Otros arquitectos importantes participaron en la construcción de obras en este Fraccionamiento, entre los que destacan Enrique del Moral, Francisco Artigas, Augusto H. Álvarez y, de cierta manera, algunos de prestigio internacional como el estadounidense Frank Lloyd Wright quien inspiró la famosa casa de la Cascada, en la calle del mismo nombre. Esa residencia se basó en una que él edificó en Pennsylvania, Estados Unidos. La obra de Wright, junto con la de otros grandes de la arquitectura mundial, como el vienés Richard Neutra y el alemán Mies Van der Rohe, tuvieron gran influencia en la arquitectura mexicana de aquella época. Comenzaba el México moderno, por lo cual el Pedregal

resultaba una muestra del nuevo diseño de espacios de nuestra urbe, rodeados por una vegetación única como cactus, magueyes y otras especies mexicanas.

Vale la pena mencionar que el reglamento aplicable a las construcciones con el transcurso de los años se fue haciendo muy laxo; no pasó lo mismo con las normas urbanas de uso de suelo y la red vial, estas si se respetaron y le dieron al fraccionamiento unidad en los primeros diez años.

#### *a. El acceso al suelo*

Los fraccionamientos han constituido una de las formas de urbanización y oferta del suelo urbano más importante en el crecimiento de la Ciudad de México; su existencia comprende el cumplimiento de la normatividad urbana vigente. En el DF desde 1941 existía un reglamento que regulaba y ordenaba los actos y relaciones tanto del gobierno como de los particulares para llevar a cabo la división y urbanización (Schteingart, 1989; 63). Dentro de las diferentes categorías de promoción que se han presentado en la ciudad, la del Pedregal se puede ubicar entre la de fraccionadores, debido a que se ofertaban lotes sin agregar a su actividad estrictamente la de construcción de residencias. El encargado de las ventas del suelo fue la Inmobiliaria y Comercializadora Bustamante, la cual inicia con mucho éxito sus actividades en este fraccionamiento<sup>38</sup>. Entre 1948 y 1950 los terrenos variaban de 2,000 a 16,000 metros cuadrados y el valor del metro cuadrado era de un peso. Posteriormente entre 1950 y 1958 se registraron incrementos espectaculares. En octubre de 1950 se abrió una segunda sección, con 100 lotes y un costo por metro cuadrado que variaba de 18 a 22 pesos. Los carteles publicitarios lo anunciaban como “El fraccionamiento más bello y exclusivo de la Ciudad de México” (Fotografía 1). Para 1956 el precio de suelo por metro cuadrado ya se había incrementado de 100 a 160 pesos y en 1958 de 200 a 300 pesos. El precio mínimo del metro cuadrado aumentó en 10 veces su valor en sólo 8 años y el máximo en 13 veces. En el 2008 los lotes son de 750 metros cuadrados y el costo fluctúa entre 4,600 y 6,000 pesos el metro cuadrado. El comportamiento del incremento de precios de los terrenos, parecer ser que el mercado de suelo actuó como un “eje” en torno al cual se

---

<sup>38</sup> Esta importante fraccionadora años después entró en serias dificultades al intentar ampliar sus actividades de venta de suelo a otras zonas urbanas del país, por lo cual es incorporada a INCOBUSA en los años ochenta (Schteingart, 1989; 181).

articularon las diferentes fases del desarrollo urbano de la zona; el mercado de suelo interactúa con el proceso de consolidación para determinar el precio y a su vez la consolidación del fraccionamiento lo determinó.

A los compradores, población de ingresos altos, les fueron otorgadas facilidades para obtener el suelo urbanizado con servicios públicos, zona comercial, escuelas, iglesia, camellones y vigilancia. Las facilidades de pago tuvieron cambios durante la década de los años cincuenta: el enganche se modificó del 10 al 15 por ciento y las mensualidades de 60 (cinco años) a 100 (ocho años). Es importante mencionar que en esa época no había financiamiento público, ni bancario. Los compradores fueron empresarios, políticos, profesionistas y destacados artistas.

**Foto 1. Cartel Publicitario de venta de terrenos**



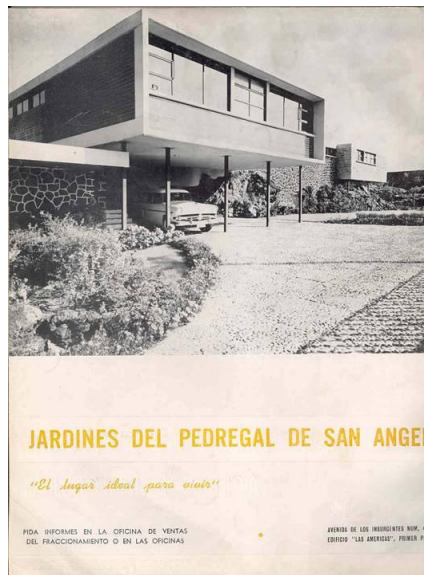
Fuente: *Revista Arquitectura México*; México, No. 32, octubre 1950, Archivo Biblioteca de la UNAM

Al inicio se presentaron grandes dificultades en la venta de lotes, ya que coincidió con la devaluación de la moneda efectuada por el presidente Miguel Alemán en 1948; la pérdida de valor del peso, de casi el 100 por ciento, había dañado la capacidad adquisitiva del cliente inmobiliario al que el fraccionamiento Jardines del Pedregal pretendía atraer. También influyó el alejamiento del centro de la ciudad y, sobre todo, la consideración

negativa de la población respecto a la zona de erupción volcánica –conocidos en México por el significativo nombre de “mal país”–. Por ello, se cambió la forma de promocionar el desarrollo. Los administradores utilizaron como medio publicitario a la televisión, recién estrenada en México<sup>39</sup>. La estrategia fue convencer a las familias de altos recursos de que el precio exigido por el suelo estaba en correspondencia a los nuevos códigos arquitectónicos de la modernidad por la cual estaba atravesando el país y la localización en la periferia sur con accesibilidad a través de importantes avenidas. Vale la pena mencionar que las oficinas del fraccionamiento se ubicaban en el Paseo de la Reforma, zona que concentró durante mucho tiempo a las principales empresas de desarrollo inmobiliario de la ciudad y de fácil acceso para realizar las operaciones inmobiliarias.

Como se mencionó en la primera parte de este trabajo, la acción estatal con la construcción de las vialidades primarias ha sido el soporte de la expansión de la mancha urbana. Hacia el Pedregal las Avenidas Tlalpan, Universidad, Insurgentes, Revolución y el Periférico (las últimas tres grandes avenidas se ampliaron entre 1950 y 1960) cumplieron esa función para el avance hacia el sur del crecimiento urbano.

### Foto 2. Cartel Publicitario de la arquitectura



Fuente: *Revista Arquitectura México*, No. 51, septiembre 1955,  
Archivo Biblioteca de la UNAM

---

<sup>39</sup> A finales de 1952, era limitado el número de aparatos receptores y sólo en los sectores ricos se encontraban los televisores, población a la que estaba dirigido el desarrollo habitacional.

El diseño urbano interno presentaba una muy fácil conexión con el resto de la ciudad, a través de las mencionadas vialidades, lo cual fue extensamente difundido en los carteles publicitarios (Fotografías 3 y 4). Parece ser que se cuidó mucho la accesibilidad al fraccionamiento con respecto a lo que era la Ciudad de México y se aprovecharon las mejoras realizadas por el Estado, a diferencia del actual desarrollo urbano en Santa Fe, que por más obras viales (como la Supervía) que se realicen no puede tener una comunicación fluida con el resto de la ciudad.

Bajo el lema “*El lugar ideal para vivir*”, se inició una campaña publicitaria muy importante (Fotografía 2). Aquí vale la pena detenernos para describir las características de la promoción inmobiliaria la cual, para atraer a su población objetivo, en ocasiones presentaba paisajes y construcciones que no se correspondían con la realidad y el caso del Pedregal no era la excepción. De acuerdo a Apton y Pérez–Méndez (2007) “uno de los anuncios pioneros, aparecido en 1951, donde a modo de muestra de la arquitectura que poblaría el fraccionamiento –y antes de disponer de muchas fotografías de construcciones propias– se había insertado en el paisaje del Pedregal una perspectiva de la famosa Casa de la Cascada. La inclusión de la obra de Frank Lloyd Wright no era casual: pretendía atraer a los compradores con modelos importados, los cuales representaban un alto estatus, nuevos estilos de vida y modernidad.

La trascendencia urbana del Fraccionamiento Jardines del Pedregal consistió en que impulsó la expansión de la ciudad hacia el sur, junto con la construcción de Ciudad Universitaria en 1952, esto provocó el incremento del precio del suelo urbano en esta zona, por lo cual las colonias vecinas fueron ocupadas por sectores de medios y altos ingresos. En la división socio económica de la ciudad, el fraccionamiento constituye una zona donde habitan población de altos ingresos.

Es importante mencionar que al igual que en otras colonias residenciales, en Jardines del Pedregal se creó una Asociación de Residentes, de las primeras que agrupan a colonos, la cual desde su creación ha tenido un papel trascendente en el desarrollo y mantenimiento de la zona, así como ha sido interlocutor con las autoridades de la

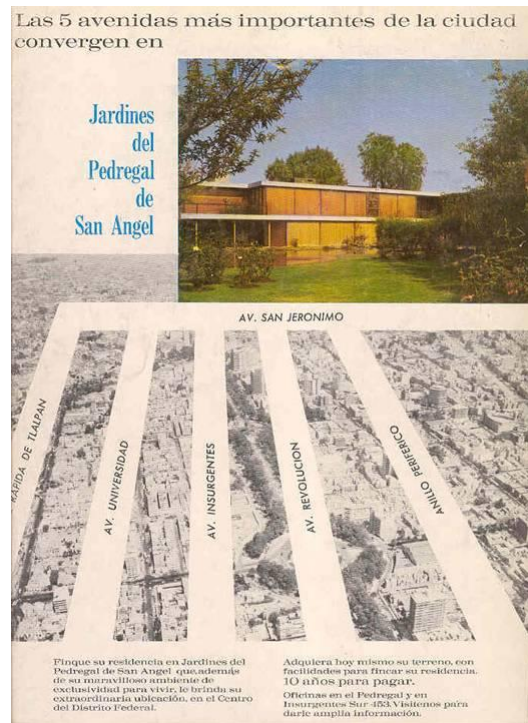


delegación Álvaro Obregón y de la ciudad, en la existencia y observancia de la normatividad urbana con respecto a uso del suelo y las políticas de servicios urbanos.

### Fotos 3 y 4 Carteles Publicitarios de localización



Fuente: *Revista Arquitectura México*, No. 59, septiembre 1957, Archivo Biblioteca de la UNAM



Fuente: *Revista Arquitectura México* No. 85, marzo 1964, Archivo DACPAI - INBA

#### *b. La organización urbana en el Pedregal de San Ángel*

El desarrollo urbano del Pedregal es el producto del diseño y la planeación urbana; su organización está basada en la división del territorio por compartimentos: un área para la construcción de residencias, otras para las actividades comerciales, sociales y religiosas. Dentro del diseño original no se establecieron zonas específicas para equipamientos educativos ni clubes de campo, aspecto que se ha transformado en los últimos treinta años, con los cambios de uso del suelo: en la medida en que algunas de las residencias construidas se transforman en espacios educativos de nivel básico. Las vialidades en el fraccionamiento son amplias e irregulares, la vialidad primaria fue construida con un espacio central arbolado, la falta de ortogonalidad es debido a lo accidentado del terreno



pedregoso. El fraccionamiento fue dotado con servicios de agua potable y energía eléctrica antes de la ocupación, también por las características del suelo el drenaje es a través de fosas sépticas, que se construyen en cavidades o grietas que se forma en las rocas volcánicas.

En las acciones de los agentes que intervienen en el mercado inmobiliario se observa en la promoción inmobiliaria la presencia de nuevos valores y estilos de vida, vinculados al proceso de dinamismo económico de la época: se observa que el Pedregal es la cristalización en el territorio de la movilidad social que se presenta en estos años y la conformación de una zona segregada para sectores altos. Los programas arquitectónicos para la vivienda por parte de aquellos que pueden comprar en el mercado formal, condujo a soluciones influenciadas por patrones culturales extranjeros: residencia construida de concreto y acero, para permitir amplitud interna, con amplio estacionamiento para los automóviles y rodeada con jardines y alberca. Estas residencias constituyeron los nuevos productos inmobiliarios en las primeras etapas de expansión de la mancha urbana de la Ciudad de México.

Con este fraccionamiento la periferia Sur de la ciudad se valoriza y en cierta forma se convierte en un área para la expansión de la ciudad en las décadas posteriores. Vale la pena mencionar que la implantación de esta urbanización periférica de lujo no *es exclusiva*<sup>40</sup>, presentaba una relación con las inversiones públicas que se concretaron en principales vialidades de la ciudad (Av. Insurgentes, Revolución y posteriormente con el Periférico) y en la actualidad son pocas las zonas internas que ha colocado casetas y rejas de protección en las vialidades. No obstante su diseño y localización constituyen una clara manifestación de segregación voluntaria, concepto que tiene que ver con las nuevas acepciones del término segregación, que se aplica tanto a una práctica voluntaria como impuesta, en referencia a las colonias residenciales y a los barrios de población de menores ingresos. En este sentido pensamos que el mercado de suelo fue un factor determinante de la concentración selectiva de grupos sociales en este fraccionamiento.

Duhau y Giglia (2008) cuando escriben acerca de los suburbios mexicanos, argumentan que estos encarnan tanto el deseo de estabilidad y privacidad basado en la

---

<sup>40</sup> Como ocurre en los barrios cerrados, caracterizados por que ofrecen exclusividad social, con bardas o rejas en su perímetro, casetas de vigilancia, servicios de seguridad pública y sistemas de video vigilancia.

adquisición de un patrimonio inmobiliario, como un impulso al alejamiento del desorden urbano. En el Pedregal, también es importante considerar que el mercado de suelo en el centro y el área intermedia de la ciudad no ofrecía una superficie en la cual se pudieran construir las viviendas que estuvieran de acuerdo con las necesidades de los nuevos estilos de vida de los ricos y nuevos ricos urbanos.

#### 3.2.4.2. *Ciudad Satélite (1954-1962)*

Este fraccionamiento continúa con el proceso de formación de los suburbios en la Ciudad de México, pero ahora en la zona Norte, para franjas de la población de clase media. Con los incentivos que el gobierno del estado de México otorgaba a los industriales, se inició la construcción de una zona industrial en Tlalnepantla, San Bartolo Naucalpan y Ecatepec. Esta zona contaba con líneas ferroviarias; las principales vialidades (Periférico y la carretera a Querétaro) el gobierno federal las estaba ampliando, pero había agua y estaba cerca de la ciudad. En resumen, la zona norte presentaba condiciones adecuadas para la expansión física de la ciudad: las industrias se habían localizado pero no existían zonas habitacionales para los obreros y empleados.

Los terrenos de la zona de Satélite eran planos, y estaban dedicados a actividades agrícolas; la superficie aproximada del Rancho los Pirules, donde se construyó el fraccionamiento, era de 600 hectáreas. El proyecto se realizó por encargo del ex Presidente Miguel Alemán, quien aportó los terrenos propiedad de su familia. En este sentido la iniciativa de inversión *era de carácter nacional*, ya que participaban propietarios locales, personajes relevantes de la política nacional y profesionales de la arquitectura e ingeniería nacional.

Según el arquitecto Pani, el concepto de ciudad satélite lo tomó de Inglaterra y la define como: "...pequeñas zonas urbanas separadas de la ciudad y que están como satélites, alrededor de la ciudad. Una ciudad satélite no es totalmente autosuficiente, pero sí lo es en muchas cosas. Tiene relación con el planeta ciudad, pero es una luna que está siempre con cierta independencia." (De Garay, 2000; 92).

Desde su concepción el proyecto buscó la segregación socio espacial y la exclusividad, por ello, se planeó hacer una “*ciudad fuera de la ciudad*”, que con el transcurso del tiempo se convirtió en la punta de lanza de la expansión metropolitana. El arquitecto Pani explicaba el proyecto a Miguel Alemán de la siguiente manera: “...pero casi habría que amurallarla para que no se vaya a juntar con otras, que sea realmente una ciudad aislada, que sea satélite, no podemos poner murallas, pero sí podemos poner arboledas en alguno de sus límites, claros de vegetales. Debe ser autosuficiente, tener un centro comercial muy importante, un sistema de circulación continua, del que ya le había hablado a usted cuando tocamos el tema de la Ciudad Universitaria; bueno, habría que aplicar ese sistema de circulación sin cruces. Es decir, se le dan, digamos *facilidades al automóvil*, (subrayado mío) aunque recorra más distancia, para ir de un lugar a otro, pero la recorre a alta velocidad” (De Garay, 2000; 92). Con esto se seguía el criterio dominante de las políticas públicas urbanas de los años cincuenta en materia de vialidad que se orientaron a seguir el crecimiento de los automóviles (Bataillon, 1973). El proyecto respondía al clásico modelo de la ciudad de Los Ángeles, California, con un claro predominio del uso del automóvil.

El instrumento que se utilizó para concretar esta propuesta fue el mecanismo de los precios de los terrenos: los grupos de mayores ingresos, suelen estar dispuestos a pagar precios elevados por terrenos privilegiados, que les garanticen la exclusividad. Pero interviene también otro elemento; el cambio de usos del suelo en las zonas céntricas (actividades productivas, industria del vestido, comerciales) y la ocupación popular en vecindades incide en el desplazamiento de los grupos de ingresos medios y altos, así no sólo el mecanismo de los precios explica este desplazamiento que se ha denominado “voluntario”.

En un inicio se pensó en super-manzanas, que se dividieran en manzanas más pequeñas con un centro común en donde existieran altas densidades a través de edificios multifamiliares, aspecto en que se había especializado el arquitecto Pani. Sin embargo la idea fue desechada y en el Plan Maestro (Fotografía 5) se optó por el modelo de fraccionamiento de Las Lomas, de baja densidad, con restricciones en la superficie mínima, aunque los propietarios querían trazar terrenos pequeños con la finalidad de venderlos más

rápido. Al final no se concretó la idea original del Plan y el resultado fueron 10,200 lotes para viviendas unifamiliares (Tarrés, 1986; 368).

Posteriormente, se conoció que la carretera que iba de la Ciudad de México a Querétaro y al noreste del país iba a partir el fraccionamiento en su parte oriente, por lo que se optó por una solución similar a Ciudad Universitaria, cuando se abrió la avenida Insurgentes, por medio de pasos a desnivel que comunicaran todas las zonas; por este hecho, el mismo sistema vial de circulación sin cruces se aplicó en Ciudad Satélite y en Ciudad Universitaria.

**Foto 5.** Plan Maestro de ciudad Satélite.



Fuente: INBA y UNAM (2000). *Mario Pani: la visión urbana de la arquitectura*, México; INBA y UNAM.

Vale la pena mencionar que para justificar el proyecto de Ciudad Satélite se elaboró un plan regional, el cual establecía la creación de otras ciudades satélites que podrían realizarse en la región con el crecimiento de las zonas industriales y que tomaba en cuenta la actividad agrícola y el abastecimiento del agua en el área. El plan de la región norte de la Ciudad de México, comprendía el territorio localizado entre Ecatepec y Naucalpan. La zona estaba limitada por las colinas que forman la cuenca del Valle de México, donde había varias presas y cruzaban ríos que alimentaban los lagos. Los objetivos del plan eran

integrales: por un lado conservar los lugares de la zona norte de la Ciudad de México donde había ganado vacuno y una serie de cultivos importantes que se consumían en la Ciudad de México (De Garay, 2000; 93). Por otro lado, se realizó un estudio de la demanda habitacional de los obreros de la zona industrial y se propusieron proyectos habitacionales dirigido a los obreros que se localizaran a poca distancia de la fábrica, para evitar largos desplazamientos y que los trabajadores llegaran caminando. El proyecto se asemejaba a la ciudad jardín con la separación de la vivienda y la zona industrial a través de un cinturón o cortina de árboles, autosuficiente en el consumo de agua para los habitantes, la industria y la agricultura. Entonces no existían normas urbanas dentro de una ley de planificación o de desarrollo urbano, por lo cual no tuvo efectos legales y el gobierno del estado lo relegó. Además, como Ciudad Satélite fue un proyecto exitoso como negocio inmobiliario, las zonas agrícolas que se pretendían conservar, se convirtieron en fraccionamientos como Bosques de Echeagaray, San Mateo y la Florida, entre otros.

Unikel (1974; 201) menciona que la especulación con terrenos, fue aprovechada por un sinnúmero de nuevos fraccionamientos que se establecieron a los lados de la carretera a Querétaro. Sobre la especulación, Gómez Mayorga dice: "...los terrenos comenzaron a venderse un lunes a 105 pesos el metro cuadrado y para el viernes, se habían vendido totalmente a un precio que ya entonces era de 195 pesos metro [cuadrado]. Hubo una [semana] en que se vendieron 30 millones de pesos de tepetate vil"<sup>41</sup>.

La promoción inmobiliaria se organizó desde la iniciativa privada de la siguiente manera: Luis G. Aguilar, que era uno de los hombres más ricos de México, otorgó el apoyo financiero; Bernardo Quintana (ICA) fue el encargado de la organización urbanística y el apoyo de ingeniería y Miguel Alemán era dueño de los terrenos (ex presidente todavía con mucha influencia). Luis G. Aguilar aportó 25'000,000 en efectivo, que fue el equivalente a los terrenos. "El negocio a los cinco, seis, siete, ocho años había producido una utilidad de 1,500 millones de pesos (De Garay, 2000; 94). En el aspecto político, el proyecto tuvo el respaldo del entonces gobernador del estado de México Salvador Sánchez Colín, que mantenía cercanía política con el ex Presidente Alemán, factor que con el cambio de

---

<sup>41</sup> Mauricio Gómez Mayorga (1957). *¿Qué hacer por la Ciudad de México?* México; B. Costa Amic.

gobernador se transformó en crítica y falta de apoyo para que se ejecutara el plan regional propuesto por Pani.

No obstante que la actividad comercial se consideró en este proyecto, esta no fue de la importancia y relevancia que adquirió posteriormente con el Centro Comercial Satélite, que se localizó al lado oriente y sobre la autopista a Querétaro. La construcción del anillo periférico y de su prolongación hasta la carretera a Querétaro en 1958, así como su ampliación con varios carriles adicionales, a partir de los límites del Distrito Federal en 1962, fomentaron la expansión habitacional del Área Urbana de la Ciudad de México (AUCM). La importancia que estas vías de comunicación tuvieron en la expansión territorial del AUCM se puede dimensionar de acuerdo con el crecimiento de los fraccionamientos en la zona norte. Antes de 1957 -año en que se puso a la venta la primera sección de Ciudad Satélite- no hay registros de fraccionamientos residenciales en los 8 municipios conurbados del estado de México que formaban la Zona Metropolitana; sólo había 10 fraccionamientos populares. “Este número se multiplicó significativamente a partir de 1957 hasta alcanzar, a fines de 1968, un total de 125 fraccionamientos entre populares y residenciales” (Unikel, 1974; 202).

Con la creación de Ciudad Satélite los cambios en los estilos de vida con proyectos de vivienda menos densa y zonas ajardinadas, se sujetaron a las normas de las ciudades-satélite propuestas por el urbanista inglés Ebenezer Howard. De esta manera los grupos de clase media y alta emigrarían voluntariamente hacia zonas con rentas altas que sólo ellos podrían pagar. Así el mecanismo de los precios del suelo, los cambios en el uso del suelo en el centro de la ciudad (a productivo y comercial) y la ocupación por sectores populares de vecindades céntricas jugaban un papel importante en la segregación<sup>42</sup> del espacio, garantizando un acceso exclusivo a grupos privilegiados a áreas valorizadas con la urbanización previa. Este nuevo centro urbano en la periferia norte de la ciudad, sin duda el primero en Latinoamérica, simbolizó el ascenso social de la clase media y la entrada de México a la modernidad (Prévôt, 2000). La periferización en esta época es dominada por el

---

<sup>42</sup> Su creador no imaginó que se estaba creando una zona homogénea aislada de la ciudad. Cuando Pani explicaba el proyecto se percibe un propósito romántico; escribía que Satélite era una solución que “...tiene a organizar una sociedad futura, sin segregaciones, sin particularismos” y que “su diseño urbano pretende reforzar el espíritu de asociación que existe en muchas de nuestras ciudades menores” (Tarrés, 1986; 369).

uso del automóvil, debido a las facilidades viales que posibilitaron la circulación a mayores velocidades y la reducción de tiempos de recorrido.

Es importante mencionar que el predominio del automóvil marcó un punto de inflexión en el proceso de progreso de la ciudad que continúa en la actualidad, tal y como lo podemos apreciar en el diseño del Centro Urbano Santa Fe. En la planeación de Santa Fe prevaleció la norma de hacer un conjunto urbano para los automóviles, lo cual se puede apreciar en el diseño de las vialidades y la reducida superficie de banquetas para los peatones. También los dos proyectos anteriores se desarrollaron guiados por un plan maestro *ad hoc* y utilizaron modelos de diseño anglosajones; las diferencias que se presentan son en el uso y la intensidad de ocupación: es Satélite predominantemente habitacional y de baja densidad. Santa Fe, con usos mixtos (servicios y habitacional) y alta densidad. Ambos se establecieron en la periferia de la ciudad. En los dos la exclusividad y la modernidad son la base del negocio inmobiliario exitoso. También como apreciaremos se observa diferencias con respecto a los actores sociales: en Ciudad Satélite, la promoción es privada y en Santa Fe, se concretó la asociación pública-privada, a través de la planeación estratégica, aspecto que más adelante detallaremos.

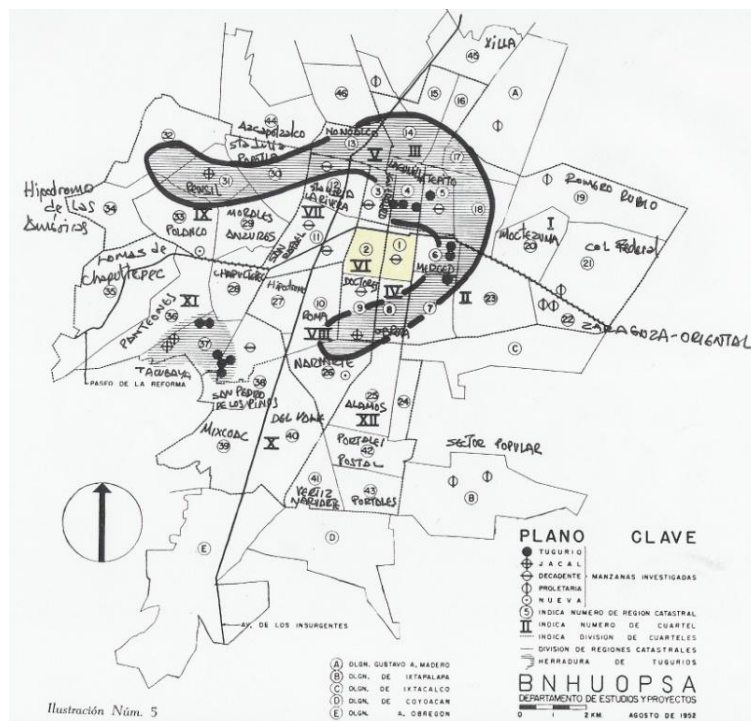
#### *3.2.4.3. El Conjunto Urbano Nonoalco Tlatelolco (1964)*

El conjunto habitacional Tlatelolco se pensó como un plan de regeneración urbana, en el contexto del proyecto que pretendía renovar una parte importante del espacio central propuesto por el Instituto Nacional de Vivienda (INV). El objetivo era transformar una zona que en 1958 presentaba condiciones decadentes; en la cual existían vecindades con servicios comunitarios, un mínimo de espacios abiertos que representaban el 10 por ciento de la superficie total del terreno y escasa inversión pública. El INV en su proyecto “Herradura de Tugurios” recomendaba la destrucción/reconstrucción de los barrios populares que rodeaban la traza histórica, es decir, las principales áreas de concentración de vivienda popular (Mapa 3). El estudio de INV -que incluía los barrios de Guerrero, Lagunilla, Tepito, Penitenciaría, Jamaica- determinaba que era posible derribar 45% de las construcciones, y que sólo 25% de los edificios debía conservarse (INV, 1959). En total,

15,104 viviendas debían reemplazarse por 23,286 nuevos departamentos en edificios de cuatro pisos.

En esta superficie, se presentaba una depreciación de los barrios populares y de su parque habitacional, en la cual su valor de renta de capitalización, era más bajo que el posible valor del suelo en óptimas condiciones de uso. La reubicación de las poblaciones no constituía en absoluto una prioridad; el objetivo era modernizar la trama urbana y resolver los problemas de vivienda a escala del conjunto de la ciudad mediante la construcción de grandes conjuntos habitacionales. En este contexto, el gobierno del presidente López Mateos propuso la inversión para la regeneración, a iniciativa de Antonio Ortiz Mena, entonces Secretario de Hacienda.

**Mapa 3. Herradura de Tugurios en el DF**



Fuente: Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1952) *El problema de la Habitación en la Ciudad de México, México*, Estudios 6, BNHUOP.

El Plan de Tlatelolco planteó la regeneración de las zonas interiores de la ciudad. El arquitecto Pani afirmaba: “Siempre he dicho que las ciudades requieren de dos acciones: la acción que llamaríamos fuera de la ciudad, digamos, "una ciudad fuera de la ciudad", que



sería el caso de lo que hicimos en Ciudad Satélite. Y la otra acción, que era la que estábamos haciendo en los multifamiliares, "la acción dentro de la ciudad", o sea "una ciudad dentro de la ciudad", que consiste en regenerar todo lo que hay que regenerar" (De Garay, 2000; 84). Además se pretendía que este conjunto habitacional fuera autosuficiente y autónomo. De esta forma lo definió el Arq. Pani: "Yo quería que Tlatelolco fuera una patria chica y creo que es lo que hay que tratar de hacer: una serie de patrias chicas, de células urbanas que hacen que la gente se quede en su lugar" (Loperena, 1990; 25).

El proyecto urbano y arquitectónico de inversión pública se diseñó en una superficie de 400 mil metros cuadrados, su diseño estuvo basado en la experiencia que había obtenido Pani al construir las torres de Mixcoac; las viviendas en las zonas industriales de Vallejo y los edificios del Seguro Social en Tlalnepantla y Santa Fe. El principio era construir casas con pequeños caminos y plazas para peatones y una periferia con muchos multifamiliares de alta densidad. Este conjunto habitacional se ubicó en terrenos parcialmente desocupados pertenecientes a la Sociedad Nacional de Ferrocarriles Mexicanos y talleres de la empresa La Consolidada. También se localizaban ahí pequeños almacenes pertenecientes a la estación de Buenavista y algunas viviendas irregulares (Cantú, 2001).

La construcción del Centro Urbano implicó destruir cerca de 1,000 viviendas construidas en esos terrenos, y resultaron afectadas partes de las colonias populares cercanas (Guerrero, San Simón Tolnahuac y Ex Hipódromo de Peralvillo), en total fueron desplazadas más de 7,000 personas.

Para regenerar la herradura de tugurios, limitada por las vías férreas del norte, se hizo un estudio muy amplio. La zona fue evaluada socio-económicamente, y con base en el diagnóstico se planeó que la población de la zona pudiera dividirse en varias categorías. Para ello, el proyecto propuso nueve tipos de departamentos; resultado de la división de los estratos económicos en tres tipos o clases según las posibilidades de pago o posible costo A B y C: El estrato A dirigido a población de ingresos bajos, el B para los ingresos medios y el C para los altos. En porcentajes el primero representaba el 50 por ciento. Dentro de cada estrato había tres tipos por dimensión de departamento: las familias que requerían una recámara, dos y tres. De esta manera, se constituyeron los nueve tipos de departamentos. Cada uno de ellos a su vez con una, dos y tres recamaras.

Esta división permitía que los estratos económicos se mezclaran. Otra característica era que las viviendas estaban planeadas para rentarse de acuerdo con las posibilidades económicas de los diferentes estratos. Los recursos financieros los otorgaba el Banco de México.<sup>43</sup> En los estudios financieros se preveía que la renta por metro cuadrado construido se le otorgaría un subsidio al estrato A, que provenía del costo que se cobraba a C y al estrato B se le vendía al costo. Se pretendía una redistribución del ingreso a través de la renta.

La construcción de equipamientos como comercios, escuelas y guarderías, fue por cuenta del Estado. Ese sistema permitió realizar la primera unidad que está dividida en tres grandes supermanzanas. Los departamentos se empezaron a rentar a los precios convenidos, los cuales permitían la recuperación de la inversión, con la idea de que esas rentas subirían de acuerdo con el incremento de los precios de los productos básicos. Cuando se desarrollaba el conjunto habitacional, se presentó una crisis económica nacional, por lo cual surgieron problemas financieros y se llegaron a parar las obras, suspendiendo además las otras tres unidades que se habían proyectado. El entonces Secretario de Hacienda Ortiz Mena dijo: "Necesitamos inyectar confianza al país y el Estado debe hacer obra para que se tenga confianza. Dadas las condiciones económicas, seguimos" (De Garay, 2000; 86).

Se continuó trabajando, pero las condiciones se modificaron en cuanto al pago de los intereses: ya no era al 4 por ciento; se siguió con las reservas de las compañías de seguros, con un pago de interés de 10 por ciento, más del doble de lo que se pagaba de renta. Esto estaba fuera de las posibilidades de las personas a quienes estaban dirigidas las viviendas para rentar, por lo cual la población de menores recursos de la zona no se pudo reubicar en Tlatelolco y su destino fueron las nuevas periferias que se estaban constituyendo, principalmente hacia el oriente de la ciudad. Como se pudo observar la renovación provocó una revalorización del parque habitacional produciendo un gradual desplazamiento de los residentes de bajo poder adquisitivo que habitaron esas zonas con anterioridad.

---

<sup>43</sup> Un fondo de 100'000,000 de pesos a un interés muy bajo de 4 por ciento. (De Garay, 2000; 85)

La trascendencia urbana del conjunto Tlatelolco radicaba en que ésta fue la primera vez que se desarrolló en México una zona con una propuesta urbanística totalmente nueva de alta densidad. “Era la aplicación en grande de las ideas de la Ciudad Radiante o *Ville Radeuse* de Le Corbusier, pero a una escala mucho mayor, porque el conjunto urbano de Tlatelolco tiene dos kilómetros de oriente a poniente y 500 metros en promedio de norte a sur, o sea que es un espacio de 1’000,000 de metros cuadrados”. (De Garay, 2000; 87). El centro urbano Tlatelolco contenía: 11,916 departamentos en 102 edificios, 688 locales comerciales y 6 estacionamientos cubiertos con 649 cajones. Además, fueron edificadas 22 escuelas (11 preprimarias, 8 primarias y 3 secundarias), guarderías, 6 hospitales y clínicas, 3 centros deportivos, 12 edificios de oficinas administrativas, una central telefónica, 4 teatros y un cine (Cantú, 2001).

Con esta intervención pública, el gobierno mexicano pensaba suprimir todo el cinturón de miseria central. Los creadores de este proyecto de regeneración urbana expresaban que se podía alcanzar este objetivo “con cinco o seis Tlatelolcos, que hubieran tenido 300 mil metros cuadrados con todos sus servicios, 200 mil metros cuadrados de jardines, y alojar a 66 mil familias” (De Garay, 2000; 89). Originalmente, Pani contemplaba la regeneración, a través de la reubicación de los marginados en más de quince súper manzanas que irían desde la Avenida de los Insurgentes hasta San Lázaro. Sin embargo, con los problemas económicos, el cambio de sexenio, y las consecuencias que provocó Tlatelolco en cuanto a la rentas del mercado de bienes raíces y a los cambio de uso de suelo, ya no se continuó. Desde el punto de vista urbanístico, este conjunto habitacional, resultado del crecimiento y modernización de la ciudad, cambió la fisonomía de la zona y modificó el mercado de suelo con las inversiones públicas en el mejoramiento urbano, al incrementar su valor, lo cual originó patrones de segregación residencial con el desplazamiento forzado de las familias empobrecidas que vivía en la zona céntrica, que no tenía los recursos suficientes para acceder al suelo con vivienda que se ofertaba, hacia la periferia para formar colonias irregulares.

#### a. Tipos de propiedad en Tlatelolco

En este conjunto habitacional se presentaron tres tipos de acceso a suelo con vivienda: uno fue a través de la creación de un fideicomiso y la emisión de Certificados de Participación Inmobiliaria (CPI), el segundo mediante renta del departamento, en el cual entraron solamente 16 edificios pertenecientes al ISSSTE y el tercero fue la venta a un particular de las dos Torres Tecpan (Loperena, 1990; 30).

Para la gran mayoría de los edificios (84), los CPI constituyeron un caso especial de definición de la propiedad, fijada por un acto administrativo con la finalidad de facilitar el traslado de dominio sin que se requiera de gastos notariales, de escrituración y pago de impuestos. BANOBRAS emitió dos tipos de CPI: uno no amortizable para la población que quería una vivienda y otro amortizable para personas que sólo deseaban hacer una inversión. El primero otorgaba al adquiriente el derecho de uso y disfrute de una vivienda; mientras que el segundo entrega un rendimiento por la inversión. Este tipo de acceso a la propiedad de una vivienda implicó cierta complejidad en la administración y mantenimiento de este conjunto habitacional, así como en el cambio de régimen de propiedad iniciado en 1982 y particularmente después de los sismos de 1985.

Con la presentación de estos tres ejemplos del mercado de suelo urbano en la Ciudad de México, en el contexto de la aplicación de políticas que impulsaban el proceso de industrialización del país y la ciudad, hemos presentado tres casos modelo: dos que abordan grandes fraccionamientos urbanos periféricos destinados a la población con ingresos medios y altos, los cuales posibilitaron la expansión física de la ciudad a través del acceso al suelo en el mercado formal. El otro, una gran intervención urbana en el centro de la ciudad, en donde el suelo se adquiría con vivienda, lo cual determinó en cierto grado el desplazamiento popular del centro hacia la periferia oriente. La participación estatal jugó un papel relevante en los tres casos, con la construcción de infraestructura urbana, que benefició también a familias de ingresos medios y altos, incrementó los precios del suelo y la vivienda y redistribuyó a la población en los suburbios: en el noroeste y sur las familias de ingresos altos; hacia el norte y oriente las familias que vivían en tugurios céntricos.

Estos casos, también permiten observar los mecanismos del mercado de suelo urbano operados de manera independiente por la iniciativa privada (Satélite y Jardines del

Pedregal) y la pública (Tlatelolco). Sin embargo, estas no han sido las únicas formas de acceder al suelo y la producción del espacio urbano; se han presentado otras formas a través del acceso informal o irregular en las áreas periféricas de la ciudad, en donde se ha asentado la población pobre. Este tipo de acceso ha predominado en la periferia aunque también en algunas partes de la misma se ha dado un desarrollo de fraccionamientos para sectores altos.

### **3.2.5. Acceso informal al suelo en la formación de colonias populares: la ocupación masiva de la metrópoli**

La irregularidad proliferó en la zona oriente de la ciudad (Iztapalapa, Iztacalco, Nezahualcóyotl, Chimalhuacan, Ixtapaluca, Chalco, La Paz), aunque en la zona sur y suroeste también se establecieron asentamientos irregulares (Coyoacán y Tlalpan). Lo anterior fue causado en parte por las políticas del gobierno mexicano calificadas como permisivas basadas en el “*laissez-faire*”, la cual toleraba el acceso al suelo de forma ilegal y luego “regularizaba”, dichas prácticas eran vigentes desde 1940 y se generalizaron a partir de la década de los años cincuenta. De 1940 a 1980 los grupos mayoritarios de la zona Metropolitana accedieron a la propiedad de dos formas: una minoritaria y formal, producto de las expropiaciones de predios de propiedad privada para la fundación de colonias proletarias (Azuela y Cruz, 1989); la segunda informal y que presenta a su vez dos variantes principales: el fraccionamiento ilegal en tierras de propiedad privada, estatal y en tierras ejidales y comunales. Al suelo privado y ejidal los grupos de escasos recursos acceden a través de dos formas: la invasión y los fraccionamientos ilegales,<sup>44</sup> que están caracterizados de acuerdo a los agentes que participan. En las invasiones son los pobladores y sus organizaciones las que participan e incurrir en la violación de la norma jurídica; en el segundo caso, son los propietarios quienes no respetan la legalidad al vender lotes sin haber obtenido la licencia correspondiente (Scheingart y Azuela, 1990, 207).

Veremos a continuación dos ejemplos de fraccionamientos clandestinos, uno en tierras de origen estatal en el Estado de México y otro en terrenos comunales, en la delegación Coyoacán. La finalidad del análisis nos permitirá entender dos formas de acceso

---

<sup>44</sup> La invasión organizada ha sido menos frecuente en los últimos años. La subdivisión ilegal de terrenos privados y ejidales ha sido una forma común de adquisición de terrenos.

al suelo a través de fraccionamientos ilegales y la invasión por grupos populares, así como apreciar a los actores sociales actuantes en cada caso; en dos etapas diferentes del proceso metropolitano.

#### *3.2.5.1. Fraccionamiento ilegal: Nezahualcóyotl (1954)*

En este apartado nos proponemos hacer mención de la producción del espacio urbano en Nezahualcóyotl, estado de México, el cual ha representado el caso distintivo del mayor fraccionamiento ilegal en la ZMCM, ubicado sobre tierras salitrosas y pantanosas del disecado Lago de Texcoco, sobre una superficie de 62 Km<sup>2</sup> (Schteingart, 1981, 103). El régimen original de propiedad era público, posteriormente las tierras fueron vendidas para su mejoramiento agrícola, acción que nunca se llevó a cabo. En los años cuarenta se presentaba una total confusión, superposiciones e indefiniciones con respecto a la tenencia de la tierra que permitieron la apropiación fraudulenta de los terrenos para dedicarla a usos urbanos. Este era un territorio con poca factibilidad a ser urbanizado por sus características físicas: llanura desértica y caliente durante la época de secas y un pantano en tiempo de lluvias (Schteingart, 1989; 86) que se transformó en un gran asentamiento popular al concentrar un alto volumen de población.

La zona inició su poblamiento a través de invasiones organizadas por los fraccionadores, ya que existió la prohibición de la venta de las tierras en el Estado de México entre 1945 y 1951. Estos agentes inmobiliarios recurrieron a estas acciones para luego poder realizar su negocio (Schteingart, 1989; 87). Al ser solo un simulacro de invasión, los fraccionadores acordaron con los habitantes un bajo precio de la tierra ocupada. De esta manera surgen las primeras colonias y conflictos en la zona

El desarrollo de este gran asentamiento popular no estuvo exento de problemas y conflictos. Cuando iniciaron las ventas los habitantes originarios de Chimalhuacán protestaban debido a que el suelo que se vendía era tanto de tenencia estatal como de común repartimiento, pero sus reclamos no tuvieron efecto alguno. Otro aspecto a mencionar, es que las ventas y la ocupación que se realizó antes de 1958, fue a través de un proceso confuso y desordenado. En este último año se aprobó la Ley de Fraccionamientos del Estado de México que fijó la obligación de los fraccionadores la introducción de obras

de urbanización y los servicios. La nueva ley no tuvo incidencia en las colonias establecidas antes ni con las nuevas divisiones ya que los fraccionadores obtuvieron permisos especiales para lotificar sin cumplir con los requisitos legales.

**Foto 6.** El arco de la Aurora. Venta de terrenos en Nezahualcoyotl



Fuente: Fotografía de Hector García en: [www.neza.gob.mx](http://www.neza.gob.mx)

No obstante que las ventas se realizaban desde finales de la década de 1940 y durante la siguiente, es hasta los años sesenta cuando se ocupa masivamente. El fraccionamiento carecía de los servicios básicos y no cumplía con las normas de planeación urbana referente a la dotación de equipamientos, espacios abiertos y pavimentación de las vialidades. La traza urbana era ortogonal como tablero de ajedrez, que formaban grandes manzanas con aproximadamente 150 mil lotes de 200 metros cuadrados. Los fraccionadores otorgaron facilidades de pago a la población de escasos recursos, a través del pago de un enganche (1.5 por ciento en promedio) y mensualidades durante 10 años (Schteingart, 1981, 108), las cuales eran en general pagadas con puntualidad, mientras que los fraccionadores no cumplían con su obligación de entregar títulos de propiedad ni con la introducción de la infraestructura de servicios básicos: agua, drenaje y energía eléctrica. Para comparar los precios del suelo tenemos dos fuentes que nos pueden dar una imagen de

los grandes contrastes. Según Unikel (1974) en las Lomas de Chapultepec y Chapultepec Morales en 1950 el metro cuadrado se vendía a 600 pesos en el primer caso, y 500 pesos en el segundo. Schteingart (1981) escribe que por estos años los precios por metro cuadrado en Nezahualcóyotl fluctuaban entre 3 y 5 pesos, la variación estaba de acuerdo con la colonia en cuestión y el momento de la venta. Esta comparación de precios se explica por la localización en la metrópoli, existencia de servicios y equipamientos, infraestructura vial y el paisaje urbano y ambiental.

Fue tan exitoso el negocio inmobiliario ilegal que para 1970 se estima que vivían en la zona entre 600 mil (Ward y Gilbert 1987), 650 mil (Unikel, 1974; 202) y 670 mil (Schteingart, 1981, 103) habitantes, lo cual en esa época se podría considerar como el cuarto centro urbano del país (Schteingart, 1989). Este fenómeno no tiene precedentes en la formación de zonas irregulares en México y Latinoamérica en cuanto al volumen de población alcanzado, la dinámica de su crecimiento y las consecuencias políticas y administrativas resultantes<sup>45</sup>. La población que arribaba incluía tanto personas desplazadas de proyectos de renovación urbana (Nonoalco-Tlatelolco, Candelaria de los Patos, prolongación de la avenida Reforma, ampliación de la avenida Pino Suárez) como migrantes de áreas rurales que llegaban a la ciudad para mejorar sus condiciones de vida. Estos eran grupos sociales que no tenían acceso a la propiedad en las nuevas zonas residenciales en proceso de formación y consolidación entre 1940 y 1960, en fraccionamientos ubicados en Lomas de Chapultepec, Anzures, Chapultepec Morales, Polanco, Del Valle y Narvarte. La urbanización de Nezahualcóyotl ha contribuido a definir a escala metropolitana, una división social del espacio muy marcada hacia la concentración de grupos socioeconómicos de ingresos bajos en el noreste, este y sureste de la metrópoli.

Como se aprecia el papel del Estado de México en la formación de la metrópoli, con el proyecto de ciudad Satélite, los grupos de ingresos medios y elevados se segregaron en los nuevos fraccionamientos del estado de México, entre otras razones por el incremento en el valor de la tierra en el Distrito Federal y la prohibición de construir nuevos fraccionamientos en esta entidad. Por su parte, los grupos mayoritarios de bajos ingresos formaban zonas homogéneas segregadas en colonias proletarias del ex-vaso de Texcoco,

---

<sup>45</sup> En 1963 se crea el nuevo municipio de Nezahualcóyotl y a finales de los setenta surge un movimiento urbano popular importante denominado Movimiento Restaurador de Colonos (Schteingart, 1981)



Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, o del propio Distrito Federal en Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztapalapa e Iztacalco, en viviendas auto construidas en la mayoría de los casos, en condiciones de precariedad.

### 3.2.5.2. *Las invasiones: Santo Domingo de los Reyes, Coyoacán (1971)*

El caso más representativo de una invasión en propiedad social organizada es la formación de la colonia Santo Domingo de los Reyes en 1971, en Coyoacán, al Sur de la Ciudad de México, en la zona denominada “los Pedregales”, un área de difícil urbanización. Vale la pena mencionar que esta colonia ha sido objeto de varias investigaciones,<sup>46</sup> por lo cual sólo estudiaremos aquí algunos aspectos generales, entre ellos la tenencia de la tierra, los agentes participantes y la forma de acceso al suelo. Las tierras en donde se llevo a cabo la invasión eran de propiedad de origen comunal, con antecedentes prehispánicos; es hasta 1961 cuando los comuneros obtiene la titulación de las tierras, de una superficie de 261 hectáreas, a través de una resolución presidencial, en la que se reconocía los derechos de 1,048 comuneros (Massolo, 1992; 139). Los comuneros de los Reyes, no habían ocupado los terrenos para uso agrícola debido a las características topográficas y físicas del terreno: roca volcánica, montículos, cuevas y profundas grietas, superficie totalmente irregular; resultado de la erupción del volcán Xitle.

Esta invasión tuvo lugar a principios de los años setenta debido a dos factores: el rechazo de los comuneros a aceptar pobladores ajenos en las tierras desocupadas y la política local de restringir la actividad de los fraccionadores dentro del DF. La invasión fue organizada por un grupo de líderes políticos, que contó con la complicidad de las autoridades del DF. La acción fue planeada y ejecutada de una manera muy ordenada. El día del informe presidencial de Luis Echeverría, primero de septiembre de 1971, se fijó para lanzar la que fue considerada la toma de tierra urbana más grande de América Latina.

---

<sup>46</sup> Arroyo, Irigoyen, Luz Elena (1981). *Santo Domingo de los Reyes, una colonia suburbana de la Ciudad de México*, tesis de licenciatura, UIA; Ward, Peter y Alan Gilbert (1987). *Asentamientos populares vs. poder del estado. Tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia*, México, Gustavo Gili; Ward, Peter (1976). In search of a home: social and economic characteristics of squatter settlements and role of self-help housing in Mexico City, tesis doctoral, Universidad de Liverpool y Vega, Ana Lourdes (1997). “La regularización de la tenencia de la tierra en Santo Domingo de los Reyes”, en Azuela, Antonio y Tomas Francois (Coordinadores). *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de México.

En esta acción se estimó que participaron aproximadamente cinco mil familias. La población que participó era de escasos recursos, procedente de colonias cercanas a Santo Domingo, donde eran inquilinos o familiares que compartían lotes con sus padres; también participaron desalojados del centro de la ciudad y migrantes del campo, a los cuales la invasión les presentaba una oportunidad de acceso a la propiedad (Vega, 1997; 302).

Cuando ocurrió la invasión de Santo Domingo, en el primer quinquenio de la década de 1970, la expansión urbana de la ciudad había sido sobre terrenos de origen social, según cálculos de Schteingart (1981a y 1982) el crecimiento urbano había afectado el 47 por ciento de terrenos comunales y la orientación de este crecimiento se estaba presentando hacia el sur del DF, donde predominaba la superficie agraria de tenencia comunal.

La invasión fue dirigida por líderes ligados a la Federación de Colonias Populares de la CNOP (sector popular del PRI), los cuales trazaron los lotes y los repartieron, cobrando por la posesión; en ocasiones asignando el mismo lote varias veces, así mismo ejercían coerción y violencia sobre los colonos. Esta nueva colonia, al convertirse en un caso delicado socialmente, el gobierno tuvo una importante intervención, primero a través de la Procuraduría de Colonias Populares (creada en 1972) sin resultados; después medió el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad y la Vivienda (INDECO), con una propuesta de construir departamentos de 60 metros cuadrados, proyecto que fue rechazado por los colonos de Santo Domingo. Luego en 1973 se crea un nuevo organismo, el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano (FIDEURBE). Este organismo inicia sus trabajos de regularización y venta de lotes en la colonia en 1974 con muchas dificultades y conflictos, ya que pretendía construir viviendas muy pequeñas, que no cumplían con las necesidades de la población asentada irregularmente, por lo tanto sus resultados fueron limitados.

En la administración de José López Portillo (1976-1982), se crea en 1977 la Comisión de Desarrollo urbano del Distrito Federal (CODEUR). Entre sus facultades, se establecían las de expropiar terrenos ejidales, comunales y particulares para la regularización de la tenencia de la tierra; la regularización enfrentó muchas dificultades debido a por una parte a los problemas para documentar de manera adecuada la propiedad

comunal y por otra a las luchas internas entre diferentes grupos políticos oficiales e independientes, que tenía posiciones divergentes con respecto a la acción gubernamental. A la fecha, se mantienen los conflictos en el ámbito judicial, de los cuales los comuneros de Santo Domingo han obtenido un dictamen favorable, no obstante no han tenido efectos en la colonia por el alto nivel de consolidación y la mayoría de las familias cuentan con escrituras.

Este caso ha tenido importantes implicaciones tanto en el surgimiento del movimiento urbano popular como en la organización del espacio urbano. Para el primer caso, el movimiento independiente que se gestó en la colonia demandó y obtuvo en cierta medida ser interlocutor de las instituciones del Estado, así como formar parte de un movimiento nacional que agrupaba organizaciones políticas del sector urbano popular en la década de los años ochenta.

Con respecto a la organización del espacio urbano, Santo Domingo de los Reyes, con la expansión del área urbana de la ciudad, quedó localizado en una zona con excelente ubicación. El proceso de consolidación fue lento, con la participación activa de los colonos y del gobierno en la dotación de los servicios básicos. Se trata de un ejemplo característico, donde distintos grupos sociales contrastantes se localizan en espacios cercanos (otro ejemplo son las colonias populares Santa Julia y Anáhuac, vecinas de Polanco y Anzures); Santo Domingo colinda con fraccionamientos de alto y muy alto nivel socio económico, como Jardines del Pedregal y Pedregal de San Francisco (Duhau, 2003; 178). En una escala zonal, se produce un tipo de segregación espacial en la cual distintos grupos sociales se localizan espacialmente próximos, pero aislados por grandes diferencias socioeconómicas.

Los cinco casos históricos analizados, nos permiten comprender el conjunto de actores sociales involucrados, sus intereses y estrategia en la valorización del suelo, la transmisión de la propiedad y el acceso; también hemos podido comprobar la diversidad de conflictos que se presentan en los mecanismos de acceso al suelo y la vivienda, tanto para los sectores de ingresos altos y medios como para los populares. Además, nos dan evidencias de la complicidad y tolerancia de las autoridades en la ocupación formal e informal del territorio metropolitano.

Por otra parte, al estudiar los antecedentes de la urbanización popular, pudimos evidenciar los procesos de apropiación masiva y la lucha por la tierra para poder tener un lugar donde asentarse. Al mismo tiempo muestran cómo los colonos empobrecidos han invertido recursos en el proceso de consolidación de sus asentamientos: con la autoconstrucción de sus viviendas, demanda para la regularización de la tenencia de la tierra, la introducción de los servicios, la construcción de la red vial y de los equipamientos sociales necesarios para el desarrollo de las colonias.

## **SEGUNDA PARTE. SITUACIÓN ACTUAL, 1990-2005.**

### **4.1. EL NUEVO ORDEN Y LAS TRANSFORMACIONES: ECONÓMICAS SOCIALES Y POLÍTICAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

En la literatura especializada en el estudio de la globalización, se presenta un consenso sobre el inicio de la misma, el cual fijan en el siglo XVI. Se sostiene que la conciencia global, en cuanto a su vertiente geográfica se refiere, encuentra su punto de partida en la concepción del mundo como globo (Monroy, 2004). Soja (2005; 46), también señala que desde el siglo XVI han existido ciudades globales como Amberes, Londres y Ámsterdam, cuya función era concentrar los flujos mundiales del comercio y las finanzas de esa época.

En Latinoamérica, Roberts, (2005), argumenta que las ciudades han desempeñado un papel importante en la organización económica y política global desde la conquista llevada a cabo por España y Portugal. En Hispanoamérica, la Ciudad de México y Lima fueron nodos importantes en la organización del comercio transatlántico y transpacífico; eran también, elementos esenciales en ordenar las economías internas de las colonias españolas de modo que pudieran contribuir a la economía global.

Al interior de las colonias españolas las regiones distintivas emergieron alrededor de los centros urbanos importantes, cuya función era organizar las economías agrícolas y extractivas -Cali y Medellín en Colombia, Guadalajara y Monterrey en México, Trujillo, Arequipa y Huancayo en Perú. Los procesos centrífugos en cada país produjeron el aumento de la primacía del sistema urbano en Latinoamérica. La primacía es asimismo una característica de la integración a la economía global. Para el final del siglo XIX y principio del XX, las economías de la mayoría de los países Latinoamericanos estaban desarrolladas de acuerdo a su ventaja natural en el abastecimiento de productos primarios a Europa y a los Estados Unidos (Roberts, 2005).

En la segunda mitad del siglo pasado, con la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la primacía continuó siendo una característica marcada en los sistemas urbanos Latinoamericanos. En las principales ciudades se concentraron los mercados más grandes de consumo y la industria manufacturera. La organización de la economía tuvo una importante participación en la formación de los sistemas urbanos en este continente, y estos

sistemas explican mucho del carácter y cambios en la organización social, política y económica de cada país. Sobre este aspecto, Roberts (2005) apunta que la “teoría de la dependencia”, parece ser el ensayo sistemático más anticipado que analizaba los aspectos negativos de la globalización, al tratar de explicar a la dependencia no simplemente como una relación exterior, sino también con base en las estructuras económicas y sociales internas.

Frente a esta amplia discusión y experiencia sobre el proceso de globalización, el interés de este apartado es reflexionar acerca del actual proceso de globalización del capital, el trabajo y la cultura y sus efectos significativos sobre las ciudades y la vida urbana; el cual nos puede ayudar en la comprensión del desarrollo urbano en la Ciudad de México a partir de la década de los noventa, es decir, distinguir qué es lo distintivo en la globalización actual y contextualizar los dos estudios orientados a conocer el acceso al suelo, objeto de este trabajo.

Para ello, en primer lugar pretendemos responder a la pregunta ¿actualmente qué se entiende por globalización y cuáles son sus implicaciones en la organización de las ciudades? Después presentaremos una síntesis sobre la discusión teórica acerca de la ciudad mundial y las geografías urbanas y a partir de lo anterior, intentaremos diferenciar entre la ciudad industrial y las nuevas tendencias urbanas en Latinoamérica y México para finalmente concretar un análisis sobre los procesos actuales en la Ciudad de México.

Para el desarrollo del trabajo, hemos llevado a cabo una amplia revisión bibliográfica especializada en la realidad urbana en Estados Unidos, Latinoamérica y Europa; además se ha obtenido información de artículos de revistas sobre los problemas urbanos actuales.

#### **4.1.1. La Globalización**

Los especialistas interesados en el actual proceso de globalización, en el contexto europeo, norteamericano y latinoamericano, manifiestan su preocupación por reflexionar y definir el término *globalización*; la aproximación teórica adoptada por una mayoría de autores convergen en un enfoque con mayor énfasis en las transformaciones económicas, que en las sociales, culturales y espaciales (Castells, 2001; Borja y Castells, 1997; Ciccolella, 1999;

Soja, 2005; entre otros). En la literatura Latinoamericana se presenta una coincidencia la cual tiene que ver con la categoría central del análisis: no es el concepto de globalización lo que se maneja sino el de *reestructuración económica*. Se entienden los cambios de fondo experimentados por el capitalismo en su organización, funcionamiento y estructura, dando lugar a una reestructuración que estaría en la base de la explicación de las transformaciones metropolitanas y territoriales.

Otros autores consultados hacen mención a la globalización, aunque más como referencia indirecta, adjetiva que sustantiva: procesos globalizantes, modos globalizados. El uso adjetivo significa que una de las características del nuevo período es el de extra-nacionalizar, supra-nacionalizar. Por ejemplo, Ciccolella (1999, 8), propone: “estos fenómenos significan una creciente extranjerización del proceso de producción, gestión y organización del territorio metropolitano. Más allá del origen del capital y del control global de la economía metropolitana, el diseño y acondicionamiento del espacio metropolitano se vuelve cada vez más externo a la ciudad misma y al país en que ésta se asienta”.

Otra acepción del término es de carácter multidimensional como la define Parnreiter (1998, 22) quien escribe que el término globalización se refiere a las transformaciones económicas, políticas, espaciales y culturales iniciadas a finales de los años setenta y que todavía están en curso. Asimismo se debate si en esta reconfiguración el poder de los estados nacionales es erosionado o como lo afirma Brenner (2003) la globalización capitalista es una reconfiguración contradictoria de escalas geográficas superpuestas, incluyendo aquellas en las cuales el Estado nación está organizado. Desde este punto de vista, el poder del Estado no está siendo erosionado, sino re-articulado en relación tanto con las escalas subnacionales como supranacionales.

En este contexto, percibimos a la globalización como la nueva fase histórica del capitalismo: en lo económico se concreta en la mundialización de los mercados financieros y en la regionalización, como una unidad en tiempo real a escala planetaria (Soja, 2005 y Borja, Castells, 1997; 24); políticamente, se traduce en el debilitamiento o rearticulación del Estado de bienestar, con la privatización y la desregulación; productivamente, se manifiesta en el reemplazo de la rigidez fordista por la producción flexible, el cambio del

capitalismo industrial al de consumo, basado en las innovaciones tecnológicas de la electrónica; en lo cultural en su masificación, los intentos de homogeneización mediática y la consolidación de la idea “aldea global”.

En síntesis, pensamos que la globalización presenta las siguientes características: 1. la desregulación estatal; 2. inéditas tecnologías como la microelectrónica, la biotecnología y los nuevos materiales; 3. la producción flexible; 4. la mundialización de los mercados financieros (capital especulativo); 5. la transformación de los organismos internacionales (FMI, BM) quienes diseñan políticas restrictivas y debilitan la capacidad soberana de los Estados-nación; 6. el desmantelamiento del Estado de bienestar; 7. la hegemonía de las empresas multinacionales; 8. el fin de la polaridad con el derrumbe del bloque socialista y 9. la consolidación de una cultura mediática y multicultural.

#### *4.1.1.1. La globalización y la ciudad*

Para comprender cómo se da el vínculo entre globalización y ciudad, se establece una relación de causalidad entre las transformaciones económicas y las territoriales, la combinación de condicionantes externos e internos para la producción de tendencias territoriales locales, y la posible existencia de modelos universales de cambio territorial asociados a esta época del capitalismo. De cierta manera se presenta un determinismo económico, porque en todos los textos consultados se parte de la idea de una necesaria correspondencia entre estructura económica y organización territorial en la que a la primera se le asigna el papel de explicación o causa de la segunda.

Las vías o los medios a través de los cuales la reestructuración y las tendencias globalizantes inciden sobre la estructura metropolitana de las principales ciudades, desde nuestro punto de vista no han sido claramente establecidas; además, el papel del proceso de integración en la conformación de la estructura urbana es también discutible, por lo cual quedan por despejar al menos dos grandes interrogantes. Primero, si los cambios urbanos propiciados por estos elementos son realmente nuevos y propios de esta época y, en segundo lugar, si generan o no una nueva configuración metropolitana.

Para responder a estas interrogantes, se ha desarrollado la teoría de la formación de la “ciudad global” y el re-escalamiento del Estado como procesos entrelazados de re-



territorialización, que han reconfigurado radicalmente la organización espacial del capitalismo desde la crisis económica global de inicios de los '70 (Brenner, 2003).

La teoría de la ciudad mundial ha sido desarrollada extensamente en los análisis del papel de ciudades, tales como Nueva York, Londres y Tokio como centros de comando financieros globales, sedes de corporaciones transnacionales, territorios de producción de innovaciones y mercado de las misma (Sassen, 1992). No obstante la utilidad de esta teoría, tiene un sesgo, la clasificación de las ciudades dentro de una jerarquía de lugares centrales a escala mundial. En este sentido, es importante la propuesta de Friedmann (1986: 69) que establece el estudio más amplio de la "organización espacial de la nueva división internacional del trabajo".

La hipótesis central de las actuales investigaciones sobre ciudades mundiales intenta diferenciar entre la ciudad industrial y las nuevas tendencias urbanas, por lo cual plantea que estamos presenciando otra transformación en la organización espacial del capitalismo, que ha permitido a las ciudades recuperar su primacía como motores económicos del sistema mundial.

Brenner (2003) argumenta que los teóricos de la ciudad mundial han estudiado este cambio observando una configuración del capitalismo centrada en la ciudad, con referencia a dos transformaciones político-económicas entrelazadas en las últimas tres décadas: a). la emergencia de una nueva división internacional del trabajo dominada por corporaciones transnacionales y b). la crisis del sistema tecnológico institucional fordista-keynesiano que prevaleció durante el periodo de post-guerra .

La primera transformación, la emergencia de una nueva división internacional del trabajo desde fines de los años '60 fue el resultado de la expansión del papel de las empresas transnacionales en la producción e intercambio de mercancías a escala mundial. Previamente la división internacional del trabajo se basaba en la producción de materias primas en la periferia y en la producción industrial en el centro; la nueva división internacional del trabajo ha requerido la re-localización de las industrias manufactureras hacia Estados periféricos y semi-periféricos en busca de fuentes baratas de fuerza de trabajo. En adición a la des-industrialización de muchas ciudades industriales del centro, este mercado global de sitios de producción ha exigido también una creciente concentración

espacial de servicios de negocios y otras funciones administrativas dentro de centros urbanos predominantes del centro y la semi-periferia. Estas ciudades de "niveles superiores" se han transformado en nodos principales de toma de decisiones, planificación financiera y control dentro de cadenas de mercancías globalmente dispersas, y por lo tanto, en puntos de apoyo centrales para las actividades mundiales de las empresas transnacionales (Brenner 2003).

La segunda, la formación de ciudades mundiales también ha estado relacionada a la creciente obsolescencia de los fundamentos tecnológicos, institucionales y sociales del régimen de acumulación fordista, basado en la producción en masa, el consumo masivo, estructuras nacionales de negociación colectiva y políticas de bienestar redistributivas. La crisis de este sistema tecnológico-institucional y social keynesiano-fordista se dio en paralelo con un dinámico crecimiento de los llamados "nuevos espacios industriales", tales como Silicon Valley, basados en formas de organización industrial descentralizadas y verticalmente desintegradas, incrustadas dentro de densas redes de transacción de arreglos de subcontratación y otras formas de coordinación inter-firmas (Brenner 2003).

En las ciudades globales se encuentran los sistemas de producción flexible en las nuevas áreas de punta del desarrollo industrial capitalista contemporáneo. Las fuerzas motrices del crecimiento de las ciudades globales son los sectores de servicios financieros y al productor, los que apoyan los requerimientos de control del capital transnacional (bancos, contabilidad, publicidad, consultorías financieras y de gestión, legislación de negocios, seguros, entre otros). En este sentido el capital para fortalecer su comando y control sobre el espacio a una escala global requiere de sistemas tecnológico-institucionales, economías de aglomeración y otras externalidades que están localizadas dentro de las ciudades globales.

Es importante destacar cómo los procesos de formación de ciudades mundiales se han ligado con las transformaciones en la forma urbana. Muchas ciudades globales, para cumplir con su papel de articuladores de la economía local, regional, nacional y global, se han modificado en grandes regiones urbanas con varios centros, que son descritas con el término de megalópolis.

Las principales contribuciones a la investigación de ciudades mundiales han sido la de relacionar las tendencias socioeconómicas dominantes dentro de estas ciudades - desindustrialización, la cambiante geografía de los flujos de capital, la expansión y concentración espacial de las industrias de servicios financieros y servicios al productor, la segmentación de los mercados de trabajo, los conflictos de clase y la segregación socio espacial- con la emergente jerarquía urbana mundial y las fuerzas económicas globales que le subyacen.

En resumen, las ciudades mundiales son: 1) puntos de apoyo para las operaciones globales de las empresas transnacionales; 2) sitios de producción y mercados para servicios financieros y al productor; 3) nodos articuladores dentro de una más amplia jerarquía de ciudades estratificadas de acuerdo a sus modos diferenciales de integración en la economía mundial y 4) centros locacionales dominantes dentro de economías regionales de gran escala o campos urbanos. La consolidación de una jerarquía urbana mundial comandada por un archipiélago de ciudades globales de nivel superior también ha producido nuevas geografías de exclusión, patrones de desarrollo desigual a escalas globales, nacionales, regionales y locales. Ante este esquema, en México los académicos se han preguntado ¿La Ciudad de México es una ciudad global?, los cambios que se han manifestado en ella, ¿son realmente propios de la época actual? y los conceptos para entender la ciudad ¿es necesario renovarlos o proponer nuevos para explicar a la ciudad contemporánea?

#### *4.1.1.2. Transformaciones urbanas actuales*

Las transformaciones económicas han traído aparejados cambios en el espacio intraurbano, que incluyen proyectos significativos y una nueva estructura urbana y función de zonas importantes del tejido urbano. Las expresiones más características de esta tendencia son, por una parte, los proyectos de regeneración urbana que pretenden mejorar social y económicamente áreas céntricas, centros urbanos circundantes y espacios abandonados por las industrias que han salido de la ciudad. Para estos efectos, se están diseñando y ejecutando *nuevas formas de gestión* con acciones en diferentes grados de asociación con entidades de otros niveles de gobierno y el sector privado. Estos procesos benefician a áreas urbanas que por su grado de deterioro, abandono o concentración de problemas sociales,

suscitan el interés público y reclaman acciones coordinadas. Las grandes operaciones llevadas a cabo en grandes polígonos, como el caso de la zona de los muelles de Londres, han captado la atención del público y, en muchos casos, se persigue el impacto mediático como una de las estrategias para cambiar la imagen de una ciudad o área deteriorada.

Un segundo papel desempeñado por la recuperación es el de orientar y estructurar el proceso de reorganización interna del área de recuperación a partir de la introducción de uno o varios elementos que modifican tendencias de crecimiento o promueven nuevas funciones (centros comerciales, museos, restaurantes y plazas). En general, los objetivos y resultado deseable de todos los proyectos son facilitar un nuevo dinamismo a la actividad económica y generar empleos. Sin embargo este proceso, como se describe en la literatura especializada, ha tenido como resultado la “*gentrificación*”.<sup>47</sup>

La gentrificación tiene efectos tanto positivos como negativos. Es habitual observar un cambio gradual en la composición de las familias y actividades económicas en las áreas de recuperación urbana. Las familias con mejores ingresos desplazan a familias propietarias o arrendatarias de ingresos más bajos, a medida que las condiciones del área mejoran y los precios de los inmuebles aumentan. Asimismo, se advierte que actividades económicas de menor rentabilidad (talleres artesanales, y comercios que abastecen a familias de ingresos bajos) ceden el uso a comercios y servicios, los cuales atienden a familias con más ingresos (Rojas, 2004).

El impacto positivo se presenta cuando los programas de recuperación urbana concentran sus esfuerzos en preservar y mejorar en forma integral la estructura física y social de las zonas y en particular si otorgan alta prioridad a la regularización de la tenencia del suelo cuando hay una alta incidencia de ocupación irregular de las viviendas.

Por otra parte, se ejecutan grandes intervenciones urbanas, basadas en la llamada planeación estratégica; en ellas, se desarrollan los denominados *megaproyectos*, intervenciones que se han incorporado a las ciudades latinoamericanas con el objeto de llevar a cabo una nueva gestión urbana basada en los valores neoliberales de las políticas

---

<sup>47</sup> El concepto de *aburguesamiento* (*gentrification*) se empleó por primera vez en el contexto de la planificación y el desarrollo urbano en Gran Bretaña, a mediados de los años sesenta, para denominar los complejos procesos sociales que acompañaban la rehabilitación de zonas habitacionales obreras abandonadas o subutilizadas y su posterior transformación en barrios de clase media.

públicas actualmente predominantes en la globalización, que privilegian los criterios de *rentabilidad y competencia*.

Los megaproyectos o grandes operaciones urbanas redefinen las funciones de la ciudad y colocan el concepto de competitividad de las mismas, en un primer plano de su desarrollo, con todo lo problemático y discutible que tiene la aplicación de este concepto (Lungo, 2004). Este tipo de re-intervención, está relacionado con los cambios que se han presentado en la administración pública urbana (*New Public Management*): se dice que se transita de una modalidad de *gerenciamiento* a otra con *visión empresarial* (Lungo, 2004).

Una característica de la visión empresarial son las asociaciones *público-privadas*, las cuales tienen una base especulativa, mientras que su foco de atención se orienta más a la economía local que al territorio. Para la gestión urbana empresarial existen cuatro condiciones: 1) la exploración de ventajas específicas para la producción de bienes y servicios; 2) aumentar la competitividad a partir de la división espacial del consumo; 3) el control de las operaciones financieras de mayor importancia y 4) la competencia por el excedente del gobierno central. Dentro de esta nueva forma de gestión urbana un aspecto clave es el *suelo urbano*. Por ello, el neoliberalismo tiene, a través de la estructuración del mercado de tierra urbana, una de sus principales vías de acción (Lungo, 2004).

Con estos criterios, en las principales ciudades de América Latina se impulsa y facilita el desarrollo de grandes operaciones o intervenciones que transforman el paisaje urbano y pueden llegar a definir un nuevo papel de estas ciudades y de los diferentes actores urbanos, particularmente los asociados al suelo urbano. Asimismo se acentúa la formación de grandes zonas donde habitan las familias más necesitadas desatendidas por las políticas urbanas que pretenden ordenar y regular la ciudad. En la Ciudad de México, la asociación pública-privada se ha concretado a través de *grandes operaciones urbanas* como el caso del Centro Urbano Santa Fe, el Proyecto Alameda, la renovación del Centro Histórico.

#### **4.1.2. La globalización en América Latina**

En América Latina el proceso de modernización e industrialización que se inició en los años treinta fue asumido como un proceso de "sustitución de importaciones". En la mayoría

de los países en los cuales la estrategia sustitutiva alcanzó mayor grado de desarrollo, se configuraron estructuras industriales desequilibradas, con notorias fisuras en los encadenamientos productivos, con ramas considerablemente desarrolladas y otras prácticamente inexistentes, estructurando un modelo que Fajnzylber (1984) caracteriza como de industrialización "trunca". En este esquema el Estado actuaba como organizador y co-constructor del aparato productivo, acumulando numerosas funciones productivas directas, generando infraestructura y manipulando los resortes normativos y de política económica que permitieran el funcionamiento de mecanismos distributivos compatibles con el modelo económico vigente (Portes, Roberts y Grimson, 2008).

Ahora bien, para entender las implicaciones de la globalización en la dinámica económica, social y demográfica en las ciudades latinoamericanas, es importante revisar los rasgos que presentaban las ciudades durante el periodo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) (Portes, Roberts y Grimson, 2008): a) un rápido proceso de urbanización, concentrado en una o dos ciudades por país (primacía urbana), en donde las industrias de sustitución de importaciones estaban también concentradas; b) dentro de las ciudades principales, la demanda de la fuerza de trabajo generada por la ISI, permitió el surgimiento de una moderna clase trabajadora industrial legalmente protegida, junto con una clase media empleada en servicios gubernamentales e industrias privadas; c) desbalance entre la demanda laboral creada y la oferta generada por la masiva migración interna a la búsqueda de estos trabajos (campo-ciudad), permitió el crecimiento de una clase trabajadora informal autoempleada en actividades industriales y servicios; d) el crecimiento de la población presionó sobre el mercado de tierras y vivienda, dejando que los precios sobrepasaran la capacidad de los ingresos percibidos por los trabajadores formales. La clase trabajadora fueron forzadas a crear sus propias soluciones de vivienda dentro de un acelerado crecimiento de asentamientos populares e irregulares, en las periferias de la ciudad; e) al mismo tiempo que se crean asentamientos de trabajadores en las periferias urbanas, las élites y la clase media también abandona el centro de la ciudad, pero retiradas de la población de menores recursos y con equipamientos y servicios. Crece la segregación social, el imperfecto mercado de tierras dio origen a diversos usos residenciales; f) las ciudades crecen aprendiendo a articular lo formal con lo informal, que en última instancia permite un lento aumento de la movilidad para los migrantes de

ingresos bajos. Este patrón se hace evidente con los programas de regularización de la tenencia de la tierra que permite la adquisición legal de tierras y vivienda en precarios asentamientos y g) Las condiciones estructurales provocan el surgimiento de movimientos sociales urbanos (MSU), los cuales impulsaron la movilidad ascendentes a través de demandas para mejorar las condiciones de vida. En algunos casos, a pesar de su retórica radical y revolucionaria, estos MSU (reivindicativos) se enfocaron a mejorar las condiciones de vida y trabajo dentro del capitalismo, nunca a transformarlo estructuralmente.

Este modelo de industrial que se desarrolló hasta los años setenta, a partir de los años ochenta entra en una profunda crisis, que desemboca en una reestructuración económica y es sustituido por otro radicalmente diferente, con distintos alcances en cada país, basado en la apertura de los mercados, privatización de empresas públicas y reducción del papel directivo del Estado en la economía. Implementado bajo la influencia y estrecha dirección de las instituciones globales, tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), el nuevo modelo ha tenido efectos trascendentes en las sociedades, sistemas políticos y la estructura de clases de la región (Portes, Roberts y Grimson, 2008). Para las grandes ciudades latinoamericanas la crisis significó escases de recursos fiscales y un proceso de reestructuración industrial; aumento del desempleo y el incremento del empleo informal. La ausencia de recursos públicos y de inversión privada, tiene como resultado la carencia de nuevos proyectos urbanos que ordenen y regulen el crecimiento, insuficiencias en el mantenimiento de la infraestructura y los equipamientos urbanos; urbanización irregular y despoblamiento de las áreas centrales y la decadencia de zonas comerciales y equipamiento recreativo y cultural (Duhau y Giglia, 2008; 76)

En los años noventa, con el nuevo modelo de apertura y la integración de las economías latinoamericanas a la globalización, cambia la gestión urbana y las formas de producción del espacio urbano: las inversiones hacia las ciudades se presentan a través de la construcción de mega proyectos inmobiliarios conducidos por el capital privado, se llevan a cabo la renovación de zonas decadentes o en desuso para el turismo y como referentes simbólicos, incrementa la construcción de urbanizaciones cerradas y el cierre de vialidades; así como de complejos urbanos multifuncionales aislados del espacio urbano tradicional; abandono de espacios públicos tradicionales por parte de los sectores de ingresos medios y

altos y un uso intensivo de los mismos por los sectores populares (Duhau y Giglia, 2008; 76).

Este fenómeno ha implicado en América Latina también cambios en las formas de organización del proceso productivo, que incluye el propio contenido tecnológico de los nuevos productos y de sus características. Desde esta nueva realidad, puede visualizarse también una condición clave del nuevo modelo que se ha denominado *flexibilización*. Pero para alcanzar toda su eficacia y eficiencia, la nueva forma de producir demanda una nueva normativa laboral y cambios profundos en los hábitos y costumbres de vida. En definitiva requiere una transformación sustancial de la concepción del Estado y de sus roles.

La incorporación de nuevas tecnologías y la flexibilización en la contratación de los trabajadores ha provocado mayor desempleo. Se han puesto en marcha en los países latinoamericanos, diversos intentos de reformulación del Estado, basados fundamentalmente en la "desregulación" de la economía en general, en la privatización de algunas actividades productivas que el Estado había asumido durante el régimen de acumulación anterior, en la adaptación del soporte legal -que rige las relaciones sociales de producción- a los nuevos requerimientos del capital y en el desmantelamiento de los mecanismos que garantizaban una distribución progresiva del ingreso. Con respecto a este último punto, entendemos que lo que en el discurso político aparece como demanda de desregulación, en realidad se traduce en un cambio en la orientación y en los destinatarios de los mecanismos regulatorios que tienden a reproducir la complicidad estructural que el Estado posee respecto de la construcción del nuevo modelo económico y social; asimismo desaparecen los instrumentos distributivos, asistenciales, de desarrollo y de seguridad social. De esta forma, el Estado benefactor, clásicamente keynesiano, viene a ser reemplazado por el Estado Neoliberal, adquiriendo mayor funcionalidad con las nuevas modalidades y necesidades estructurales de la acumulación capitalista, tal y como se analizará para el caso mexicano.

La transformación de la estructura y los roles del Estado se piensan que están produciendo significativos impactos territoriales, los cuales han ocupado un lugar destacado en las investigaciones y discusiones de científicos sociales en todo el continente. Los rasgos de la ciudad bajo el modelo de sustitución de importaciones, a los que nos



referimos arriba, están en proceso de sustitución por otro, que de manera generalizada se ha llamado la ciudad o metrópoli fragmentada (Duhau y Giglia, 2008), cuya discusión y características presentamos en el apartado del marco teórico. Se presenta un acuerdo entre diversos investigadores (Barsdorf, 2003, Jonoschka, 2002, DeMattos, 2004 y Prévôt, 2000), de una transformación de una organización urbana regida por un centro metropolitano y centralidades vinculadas a corredores comerciales y nodos de transporte público; hacia otro con la acentuación de la tendencia a la suburbanización, caracterizada por la difusión o extensión física de baja densidad en todas direcciones y la formación de una estructura metropolitana polarizada y segregada, donde la estratificación social tiene un lugar relevante; asimismo, la nueva estructura se crea con la construcción de grande mega proyectos urbanos, con la capacidad de reestructurar las metrópolis (Duhau y Giglia, 2008; 77). En resumen, los procesos más notorios que parece determinan la organización metropolitana están relacionados con los cambios económicos y espaciales del comercio y los servicios; las formas de organizar el espacio habitacional, y la movilidad. Sin embargo, como concluye Duhau y Giglia, (2008) estos cambios no han implicado grandes cambios en la división social del espacio, ni tampoco modificaciones hacia la *dualización* social del espacio urbano; los impactos más significativos tienen que ver con las formas de gestión y organización del sistema de diferencias socio-espaciales, la reestructuración espacial de las prácticas cotidianas, y la rápida adecuación de los dispositivo existentes o la creación de nuevos, orientadas a otorgar prioridad al uso del automóvil en detrimento de otras formas de movilidad.

#### **4.1.3. Cambio de ruta económica: el Estado neoliberal en México (1982-2006)**

Después de revisar el concepto de globalización y su relación con la ciudad tanto en el contexto mundial como en el latinoamericano, pretendemos ahora abordar el modelo económico que se ha venido aplicando en México y vincularlo con la dinámica de la Ciudad de México en términos demográficos, económicos y sociales.

Debido al agotamiento del proyecto modernizador basado en la industrialización por sustitución de importaciones, el país entró en una aguda crisis y para salir de ella se propusieron cambios importantes en el modelo económico. Estos cambios ocurridos

durante los últimos años, han tenido repercusiones en la organización del territorio a escala nacional y regional, por lo cual es importante tener una visión general de la aplicación de este modelo de nuevo liberalismo, para después observar sus consecuencias en la economía urbana de la Ciudad de México.

A partir de 1982 y durante cuatro administraciones (1982-2006) se ha aplicado en México el proyecto neoliberal, que propuso darle importancia al mercado sobre la intervención estatal: descenso del gasto público, políticas monetarias restrictivas, topes salariales, desmantelamiento del Estado de bienestar y privatización de empresas paraestatales. Este proyecto supuso el abandono del Estado interventor y de su responsabilidad social; se reemplazó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, por la liberalización y desregulación industrial, comercial y financiera y se orientar la producción hacia las exportaciones. Se dio prioridad al capital financiero y se han aceptado las directrices del FMI y del BM. En el ámbito social se observa un incremento de la desigualdad social; en el terreno político, se presenta el predominio de la tecnocracia liberal sobre el estructuralismo Keynesiano, lo cual tuvo como resultado la caída del sistema político priísta, vía el debilitamiento del aparato estatal (privatizaciones) y la disminución del gasto público (Salazar, 2004).

#### *4.1.3.1. La transición hacia los gobiernos neoliberales 1982-1988.*

En 1982 asumió la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), en un contexto de crisis económica, que se tradujo en: crisis agrícola, desarticulación industrial, déficit de la balanza de pagos, déficit fiscal, desigual distribución del ingreso, entre otros aspectos. Durante los años ochenta, el PIB nacional sólo creció en promedio anual en 0.9 por ciento, hubo altísimos índices inflacionarios, se incrementaron los precios y tarifas del sector público, se produjo un elevado déficit de la balanza comercial no petrolera y una creciente deuda pública (Salazar, 2004).

Esta situación se agudizó por el contexto internacional, también en crisis; por ello, el gobierno elaboró su estrategia que consistió en la reforma del Estado y la ejecución de programas de contención, que fijaban el freno a los aumentos de salarios y por ende el empobrecimiento de las mayorías, el desempleo, la reducción de los presupuestos para

obras públicas así como la privatización de las empresas públicas y una liberalización comercial y luego financiera, es decir, una política de puertas abiertas hacia el exterior.

Este sexenio se puede considerar como el más grave, económicamente hablando. Por ejemplo en 1987 ocurrió el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), el cual se acompañó de la fuga de capitales, de inflación ascendente y de la caída de la actividad económica. El sector secundario dejó de ser el ancla del crecimiento económico y la economía se terciariza e inicia un crecimiento del sector informal como espacio de refugio para un grupo significativo de la población que no tiene entrada al empleo formal.

La situación de la Ciudad de México no era muy diferente; las finanzas locales también presentaban una pésima situación, los presupuestos se redujeron y los subsidios se hicieron cada vez menores (Hiernaux, 1999). El crecimiento económico presenta una tasa negativa de -1.1 por ciento anual, por lo que su participación en el PIB Nacional se redujo a 31.7 por ciento.

Con las políticas de descentralización de la industria, el sector secundario fue el más afectado al registrar una contracción absoluta de un poco más de 20 mil millones de pesos (Sobrino, 2003; 166). De esta manera se empieza a vislumbrar una tendencia de pérdida de importancia económica de la ZMCM, que inició con las políticas descentralizadoras de los años setenta.

#### *4.1.3.2. Inicio formal de los gobiernos neoliberales (1988-1994)*

Como ya lo anotamos, desde 1982 se inicia la aplicación de un nuevo modelo económico, pero es a partir de 1988, con el Salinismo (1988-1994), cuando en México se asume plenamente el modelo neoliberal. Al inicio de esa administración se pensó que la fase más sombría parecía haber quedado atrás. El gobierno recién electo, después de unas elecciones poco claras e impugnadas, centró su política en tres aspectos: la contención de la inflación, el crecimiento de la producción y la renegociación de la deuda externa. Con los mecanismos que se convinieron en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), la inflación se redujo considerablemente. Así, mientras en 1987 la inflación fue de 167 por ciento, para 1994 fue de 7.1 por ciento. De forma paralela, se registró un aumento

en la actividad económica, registrándose cambios en las tasas de crecimiento del PIB: del 1.4 por ciento en 1988 a 3.9 por ciento en 1990 y 2.4 por ciento en 1994 (Salazar, 2004).

La política de modernización económica iniciada con MMH y continuada por Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox ha implicado sin lugar a dudas el fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y de la política proteccionista que México había adoptado desde la década de los cuarenta.

En 1986 el gobierno mexicano decide ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), cuando los indicadores económicos presentaban la tendencia de cambio del modelo de industrialización, se observaban índices negativos en la producción de bienes intermedios y de bienes de capital, lo cual era una evidencia de cómo la manufactura de cuatro décadas anteriores estaba declinando. La industria maquiladora en cambio tomaba predominio por la decisión de orientar las actividades industriales a la exportación. Por ello, el sector más dinámico en el crecimiento fue el secundario, debido a la apertura comercial; sin embargo, las exportaciones manufactureras no han cumplido las expectativas del crecimiento económico del país. Este dinamismo se explica por la relocalización de las transnacionales, la sub-valoración de la moneda y prácticas de dumping a los precios de exportación (Unger, 1993)

El gobierno de Salinas, aprovechando la ubicación geográfica, la cercanía con los Estados Unidos, su numerosa y barata fuerza de trabajo y el entorno internacional, firma en 1993 el Tratado de Libre Comercio (TLC), a través del cual México estuvo en condiciones de convertirse en un país exportador.

Salinas continúa con la reforma del Estado que consistió en la venta de grandes empresas paraestatales, saneamiento de las finanzas públicas (al pasar del déficit al superávit fiscal), control de la inflación y las modificaciones constitucionales de los artículos 3, 27 y 130. Las modificaciones al artículo 27, tuvieron efectos importantes en el acceso al suelo para los estratos empobrecidos, ya que al desregular al ejido, este tipo de terrenos fueron demandados por los promotores privados. El "liberalismo social", es sustento ideológico de la reforma del Estado que Salinas presentó para impulsar su proyecto.

Al final del sexenio, se publicitaba una exitosa política económica que instrumentó el control de la inflación, la renegociación de la deuda externa, y la firma del TLC. Sin

embargo, a partir de 1994 la realidad política y económica salió a la luz para poner en su justa dimensión los saldos del período. En lo político destacan dos actos: el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el asesinato de Luis Donaldo Colosio y en lo económico, el “error de diciembre” originó la más profunda y grave crisis económica por la que ha atravesado el país.

En la Ciudad de México, con el modelo neoliberal, regresa la importancia del sector terciario y se aprecia un crecimiento parecido al del país, con la diferencia que la dinámica del sector secundario estuvo por debajo del nacional. La salida de la planta industrial de la ZMCM muestra sus resultados. En contraste el sector terciario presenta un comportamiento más dinámico que su similar nacional, por lo que Garza (2003) expresa un cambio de importancia del secundario hacia actividades terciarias.

#### *4.1.3.3. El neoliberalismo se consolida, 1994-2006.*

En el momento que Ernesto Zedillo asume la Presidencia de la República, se produjo el "error de diciembre", cuando una mala decisión y la filtración de información hacia la clase empresarial provocó compras masivas y especulativas de dólares, lo cual forzó a decretar la libre flotación del peso. Este acontecimiento tuvo repercusiones en el ámbito internacional que se concretaron en una situación de emergencia financiera y en la caída de las bolsas de valores en América Latina. Esta crisis se ha considerado como la primera en la era de la globalización, debido a que sus repercusiones impactaron a varios países latinoamericanos. La consecuencia fue el incremento de la tasa de interés que subió a más del 60 por ciento y el aumento del desempleo y el subempleo; muchas pequeñas empresas cerraron y el sector bancario en su totalidad fue técnicamente declarado en bancarrota; su rescate por el gobierno tuvo un costo calculado en esa época, en más de los 80 mil millones de dólares.

El recate fue operado a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), que absorbió la cartera vencida. Con la aprobación del Fobaproa -hoy Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB)- en la Cámara de Diputados (por las bancadas priísta y panista) en diciembre de 1998, se endeudó a la sociedad mexicana por tres generaciones por un monto que fluctúa entre los 65 mil y los 100 mil millones de dólares.

La paradoja es que se rescataron bancos en quiebra con banqueros en la abundancia (Salazar, 2004).

Con el gobierno de Vicente Fox, el modelo neoliberal se consolidó, pero ahora con una filosofía empresarial<sup>48</sup>; es decir, dar todas las facilidades para el crecimiento de las empresas, las políticas sociales no tienen el impulso de hace cuatro décadas, se flexibilizan más los mercados laborales y en consecuencia crece la desigualdad social que produce pobreza.

De forma sintética, podemos esquematizar que la reestructuración económica, parte importante del proceso de globalización del país que se concreta en el modelo económico neoliberal, se ha organizado en dos niveles: el macroeconómico y el de las reformas estructurales (Salazar, 2004). En primero se pretendía revertir el déficit público, controlar la inflación y renegociación de la deuda externa. En cuanto a las reformas se continúa con liberalización comercial y financiera, la venta de empresas estatales y la desregulación económica.

Este contexto de cambios y reestructuraciones muestra las prioridades que se han establecido para el desarrollo nacional; también nos permiten observar la situación en la que se desenvuelven la economía de la Ciudad de México y el conjunto de sus relaciones sociales, políticas y culturales. Al mismo tiempo nos permite comprender mejor los mecanismos y conflictos para el acceso al suelo y la organización urbana actual. En el siguiente apartado analizaremos el comportamiento de la economía urbana, algunos costos sociales resultados de las transformaciones propuestas y un panorama general de la organización del espacio metropolitano.

#### *4.1.3.4. La Ciudad de México y los cambios en la estructura económica*

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), configuró a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) como el centro de la economía nacional<sup>49</sup>. En 1980, el PIB metropolitano estaba dominado por los servicios comunales y sociales (32,6

---

<sup>48</sup> El presidente declaró que su gobierno es “de empresarios para empresarios”.

<sup>49</sup> La Ciudad de México o Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) comprende, al Distrito Federal, que es la capital del país y 40 municipios conurbados del Estado de México. En 2005, la población total fue de 19,2 millones, menos de la mitad (8,7 millones) vivía en el Distrito Federal.

por ciento del PIB), y en segundo lugar, por la industria manufacturera (23,7 por ciento). En cuanto al mercado laboral, la industria era el sector más importante (51,3 por ciento del empleo total), seguida por el comercio (25,5 por ciento)<sup>50</sup>.

En los siguientes 20 años, la situación cambió drásticamente. Destaca sobre todo el declive de la industria manufacturera, tanto en cuanto a la producción como respecto al empleo. Entre 1980 y 1998, la participación de la industria en el PIB de Ciudad de México bajó un 19,5 por ciento, cayendo a menos del 20 por ciento de la producción metropolitana. En cuanto al mercado laboral, el declive de la industria es más acentuado, con una reducción del 40 por ciento. Por lo tanto, la industria, que empleaba más de la mitad de la población ocupada en el sector formal en 1980, empleaba a menos de un tercio en 1999. Otro sector cuya contribución al PIB metropolitano se redujo notablemente fue el comercio. (Cuadro 4.1)

Cuadro 4.1

**ZMCM, Empleo por sectores 1980-1999 (participación porcentual)**

<b>Año</b>	<b>Industria</b>	<b>Comercio</b>	<b>Servicios</b>
1980	51.4	25.6	23.1
1986	46.4	28.3	25.3
1989	41.5	30.8	27.8
1994	35.7	35.0	29.3
1999	30.5	30.8	38.6

Fuente: Parnreiter (2002)

En oposición, los sectores que relativamente ganaron peso son la división "transporte, almacenaje y comunicaciones" (se incrementó 15.6 por ciento) y los "servicios comunales, sociales y personales" (se incrementó 9.5 por ciento). El sector que sobresale es, sin embargo, el de los servicios "financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler", que amplió su contribución al PIB de Ciudad de México del 9 al 14 por ciento (Cuadro 4.2).

<sup>50</sup> Estos datos se refieren a la economía formal.

El aumento en la participación de los servicios se reflejó también en el mercado laboral. Con una participación del 38,6 por ciento del empleo metropolitano en 1999, los servicios pasaron a ser el sector más importante, superando tanto a la industria como al comercio (Parnreiter, 2002) (Cuadros 4.1 y 4.2). Los cambios en la estructura económica y el mercado laboral de la Ciudad de México fueron parte de la transformación de la geografía económica de México, y en particular del sistema urbano.

Cuadro 4.2

ZMCM, PIB por gran división 1980-1998 (distribución porcentual)

División	1980	1988	1993	1998
Agropecuaria	0.4	0.3	0.3	0.3
Minería y extracción de petróleo	0.1	0.1	0.1	0.1
Industria Manufacturera	23.8	20.3	18.6	19.1
Construcción	4.8	4.6	5.0	3.8
Electricidad, gas y agua	0.7	0.7	0.6	0.5
Comercio	20.3	19.0	17.9	16.8
Transporte, almacenaje y comunicación	8.3	8.5	8.6	9.6
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	9.0	13.3	13.2	14.0
Servicios comunales, sociales y personales	32.7	33.3	35.8	35.8
<b>Total ZMCM</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Sobrino (2000).

En 1980, antes de la puesta en marcha del nuevo modelo económico, el rasgo principal del sistema urbano era la alta concentración de la población y de la economía en la Zona Metropolitana. Cabe mencionar que en 1980, el 37,7 por ciento del PIB nacional se originaba en la ZMCM, mientras que en la industria manufacturera y los servicios comunales y sociales la participación metropolitana llegó a más del 45 por ciento de la producción nacional (Cuadro 4.3).

Entre 1980 y 1998, la primacía urbana económica y demográfica de la Ciudad de México se redujo notablemente. Su contribución al PIB nacional cayó de 37.7 por ciento a 32.5 por ciento. Esta reducción fue producto de una caída drástica de la participación del sector manufacturero metropolitano, que pasó del 47 por ciento en 1980 al 29 por ciento en 1998. Los demás sectores también redujeron su contribución al PIB nacional, aunque de una manera menos marcada. La única excepción que destaca son los "servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler", que incrementaron su participación en el PIB nacional un 10,8 por ciento. Por ende, mientras en 1980 la industria fue el sector más



concentrado en Ciudad de México, en 1998 los sectores más centralizados fueron los "servicios comunales, sociales y personales", y en segundo lugar, los "servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler" (Sobrino, 2000) (cuadro 4.3).

**Cuadro 4.3**

**Participación de la ZMCM en el PIB nacional por sectores 1980-1988** (distribución porcentual)

División	1980	1988	1993	1998
Agropecuaria	2.2	1.2	1.3	1.5
Minería y extracción de petróleo	2.8	1.2	1.8	1.5
Industria Manufacturera	47.1	34.7	32.6	29.0
Construcción	30.7	32.6	34.5	28.7
Electricidad, gas y agua	22.1	12.8	11.5	10.1
Comercio	40.6	35.6	36.9	35.3
Transporte, almacenaje y comunicación	34.4	29.6	30.9	28.6
Servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler	31.9	33.1	34.0	35.3
Servicios comunales, sociales y personales	45.49	38.3	42.0	44.5
<b>Total</b>	<b>37.7</b>	<b>31.9</b>	<b>33.3</b>	<b>32.5</b>

Fuente: Sobrino (2000).

En cuanto al empleo, las tendencias fueron similares. La participación de la Ciudad de México en el empleo nacional urbano decreció en las últimas dos décadas del siglo XX, del 41 al 24 por ciento. Por sectores, la industria manufacturera registró las pérdidas más altas. En este sector, la participación de la ZMCM cayó a menos de la mitad del nivel alcanzado en 1980, mientras el comercio y los servicios perdieron 31 y 20 por ciento de su participación, respectivamente (Cuadro 4.4). Ciudad de México dejó de ser una ciudad especializada en la industria, para pasar a ser una ciudad altamente definida por los servicios (Sobrino, 2000).

Estas transformaciones económicas se han concretado en la Ciudad de México en una elevada concentración de casas matrices de grandes empresas, inversiones extranjeras directas (IED) y servicios al productor. En la Zona Metropolitana y particularmente en el DF, se establece un alto porcentaje de las empresas de origen extranjero y más del 50 por ciento de las principales empresas mexicanas se localizaban en esta ciudad al iniciar el siglo XXI (Revista Expansión, 1999).

#### Cuadro 4.4

Participación de la ZMCM en el empleo urbano nacional 1980-1999 (participación porcentual)

Año	Total	Industria	Comercio	Servicios
1980	40.9	44.5	35.0	41.0
1986	33.5	34.5	31.0	34.7
1989	28.9	29.0	27.2	31.0
1994	25.1	25.1	25.6	24.6
1999	24.2	20.2	23.9	28.9

Fuente: Parnreiter (2002)

Examinando la nueva división de trabajo entre las ciudades mexicanas, tal y como lo propone Friedmann (1995), es necesario considerar el tema de las casas matrices, de la IED y los servicios al productor, ya que la ZMCM se especializa actualmente sobre todo en la organización económica, mientras que otras ciudades en la región Centro o en el Norte del país llevan a cabo la producción manufacturera.

##### *4.1.3.5. El costo social de las transformaciones*

Como ya se mencionó antes, la globalización ha tenido como consecuencia profundizar o acentuar la desigualdad social. La desregulación y la flexibilización de los mercados laborales deterioraron las condiciones laborales y se produjo una reducción drástica de los salarios. La pobreza ha sido un tema que ha permeado las esferas académicas, gubernamentales, de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales. En su cálculo se han confrontado metodologías y números sobre su tamaño. No obstante la diversidad de estimaciones es claro que el costo social de las transformaciones de las últimas tres décadas ha sido alto para la mayoría de la población metropolitana.

Con la implementación del modelo neoliberal, la situación socioeconómica se ha deteriorado para la mayoría de los hogares capitalinos. La caída de los salarios mínimos reales y su impacto en el bienestar de la población urbana se refleja en el poder adquisitivo.

Ahora una familia para acceder a productos básicos, tiene que trabajar más que hace 30 años.

Otro aspecto importante es la creciente informalización de las relaciones entre el capital y el trabajo, difícil de estimar, que tiene su consecuencia en el monto del salario que se recibe y las prestaciones sociales. De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a nivel nacional la población en pobreza aumento de 3.2 millones de personas entre 2008 y 2010, para situarse en 52 millones de mexicanos, lo que representa cerca de la mitad de la población, de 112 millones. Del total de población empobrecida casi 12 millones son pobres extremos. En el DF el aumento fue de 2'454,000 en 2008 a 2'526,000 para 2010 y el Estado de México con el mayor número de empobrecidos a nivel nacional presentó un incremento de 6'499,000 a 6'534,000 respectivamente. La pobreza extrema en el DF se incrementó de 188 mil a 192 mil personas; en el estado de México su cambio fue de 1.026 millones a 1.240 millones en los mismos años.

Esta situación tiene sus efectos en la apropiación del suelo urbano en la Ciudad de México: los grupos de ingresos bajos continúan alejándose progresivamente del centro hacia la periferia, ahora más retiradas, donde han encontrado terrenos baratos, en correspondencia al salario que reciben, en áreas donde no está permitido construir o en fraccionamientos ilegales sobre terrenos de propiedad ejidal y privada. Las periferias de la Ciudad de México se han seguido extendiendo ampliamente, al grado de que a principio de este siglo la ZMVM estaba conformada por 79 unidades político administrativas, mientras que el crecimiento demográfico disminuyó su tasa promedio anual de 1.7 por ciento entre 1990 a 2000 a 0.8 por ciento del 2000 al 2005. Continúa el patrón de asentamiento en las áreas periféricas, los estratos empobrecidos se alojan en zonas segregadas, que se caracterizan por su homogeneidad socioeconómica y de baja calidad de la vivienda autoconstruida, sin servicios básicos, ni equipamientos.

#### *4.1.3.6. La organización intraurbana.*

En cuanto a las transformaciones territoriales actuales en la Ciudad de México, partimos de un modelo de ciudad industrial inconcluso, cristalizado en una determinada división social

del espacio metropolitano o segregación residencial y expansión periférica dominante. Este modelo partió de un núcleo central que fue evolucionando: en una primera etapa concentraba las actividades de servicios y a la población de los sectores económicos medios y altos; después esta población abandonó el centro para instalarse en las zonas intermedias y periféricas. La mayoría de la superficie del área periférica no fue planeada y es donde la clase trabajadora se apropió de manera irregular del suelo, en un alto porcentaje, para autoconstruir una vivienda propia. La apropiación de las periferias no ha sido un proceso estacionario sino de expansión continua.

En este modelo del centro hacia las periferias, no obstante que se presenta una mezcla tanto en la calidad de las viviendas como el nivel socioeconómico de la población, un alto porcentaje pertenece a los sectores de ingresos bajos. La concentración de la pobreza es más fuerte hacia el oriente, ubicándose en las delegaciones Iztapalapa o Iztacalco y en municipios conurbados como Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y Valle de Chalco, áreas inundables del ex lago de Texcoco. El norte de la ciudad se caracterizó, por barrios obreros (Azcapotzalco y Gustavo A. Madero en el Distrito Federal y Ecatepec en el Estado de México). El norte también contiene zonas de sectores medios (por ejemplo: Cuautitlán Izcalli en el Estado de México). En el arco Poniente y Sur de la ciudad se encuentran tanto delegaciones opulentas (como Coyoacán o Tlalpan en el Distrito Federal) como humildes que en ese entonces todavía eran semi-rurales y sólo poco pobladas (por ejemplo: Milpa Alta en el Distrito Federal y Huixquilucán en el Estado de México).

Este modelo responde a tendencias desplegadas durante casi cinco décadas. Sin embargo, en los últimos años del siglo pasado se pueden observar algunas transformaciones en las formas de producción y renovación del espacio urbano, dominantes a partir de los años noventa, que aunque no han modificado la lógica general de la división social del espacio o segregación residencial, parece ser que si están teniendo efectos significativos en la manifestación de la segregación y en las practicas socio espaciales. (Duhau, 2005; 55)

En primer lugar tenemos una relocalización intrametropolitana de los diferentes sectores de la población: Duhau (2005) sostiene que los hogares de ingresos medio, medio alto y alto se han desplazado paulatinamente de las áreas centrales e intermedias a zonas de reciente urbanización, sobre todo al poniente y sur de la metrópoli (Cuajimalpa,

Huixquilucan, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli), continuando el proceso que inicio en los años sesenta de despoblamiento progresivo de las cuatro delegaciones centrales. Aunque en el último quinquenio (2000-05) la delegación Cuauhtémoc presentó crecimiento, debido en parte a la política de regeneración urbana y fomento en la producción de vivienda (Bando 2).

Los hogares de más bajos ingresos presentan un mayor grado de concentración en el arco que va del nororiente al suroriente de la metrópoli, sobre todo en los municipios conurbados del estado de México, su presencia relativa ha aumentado de 1990 al 2005, de acuerdo a cifras censales. Es decir, parece ser que se presenta un proceso de acentuación de la segregación urbana o división social del espacio en gran escala geográfica.

En segundo lugar, la segregación se combina con las nuevas formas de conformación de centros urbanos al interior de la metrópoli, los llamados “grandes proyectos urbanos” (como el gran proyecto urbano de Santa Fe y Alameda), algunos asociados a los servicios y comercio, que se concretan en centros y plazas comerciales, que conjuntan una multiplicidad de locales comerciales organizados como franquicias tanto nacionales como transnacionales (Duhau, 2005) y también se transforman entornos más tradicionales, como por ejemplo las colonias Condesa o Colonia Roma, para adaptarse a las nuevas demandas de servicios: restaurantes, hoteles, galerías y comercios. Otras obras se dirigen a la recuperación de centros históricos, construcción de sistemas de transporte público masivo (metrobus), reutilización de antiguas zonas industriales (Azcapotzalco, Iztacalco y Ecatepec), la construcción de nuevas zonas de servicios combinadas con habitacionales, etcétera.

El sector inmobiliario ha aumentado su participación en la conformación de la estructura urbana con la construcción de grandes desarrollos residenciales cerrados, centros comerciales y megaproyectos de esparcimiento, educación, administración y servicios privados. La ubicación de estos en la periferia responde a la lógica de la renta del suelo y a las facilidades que otorga el sector público al privado, lo cual está contribuyendo a una mayor segregación del espacio urbano, como lo vemos en el estudio del Centro Urbano Santa Fe.

Estos grandes proyectos son producto de una nueva forma de administrar las ciudades, donde la modalidad empresarial es la predominante a partir de la década de los años ochenta, con apoyo instrumental de la planeación estratégica. Esto sí se podría considerar un resultado de la transformación del modelo de acumulación fordista hacia un régimen de acumulación flexible. Vale la pena mencionar que en el DF este tipo de gestión urbana inició a partir de 1988 y que continúa hasta la actualidad, no obstante que la ciudad ha sido gobernada por un partido de izquierda durante catorce años.

#### *4.1.3.7. Dinámica inmobiliaria en la Ciudad de México, 1996-2005: construcción de edificios para oficinas.*

Como ya se ha mencionado, el sector inmobiliario se mantiene como un actor importante en los nuevos procesos que se están llevando a cabo en las dos últimas décadas en la Ciudad de México. Con la finalidad de observar su papel predominante en Santa Fe, caso de estudio de este trabajo, presentaremos el comportamiento del mercado inmobiliario de oficinas. Esto nos permite observar la dinámica de apropiación del suelo urbano y la importancia de los nuevos centros urbanos en la principal metrópoli mexicana. Para la elaboración de este apartado utilizamos información proporcionada por Desarrolladores Inmobiliarios como Jones Lang LaSalle, Cushman & Wakefield, CB Richard Ellis y Colliers Internacional y la publicada en la revista Real Estate, para el periodo de 1997 a 2005. La información se organiza con base los principales sectores con mayor actividad inmobiliaria, Sin embargo, para los fines comparativos de esta investigación tomamos los valores agregados de la Ciudad de México y los desagregados de Santa Fe.

El comportamiento del mercado de oficinas de los años setenta y ochenta era muy modesto, los edificios eran construidos por pequeñas empresas constructoras y los servicios ofrecidos eran básicos; carecían de aire acondicionado, de sistemas para emergencias y de alturas libres óptimas. Con la firma del TLC en 1993, el mercado inmobiliario de oficinas presentó una expansión impresionante. La causa principal fue que con la apertura, empresas transnacionales solicitaban nuevos espacios con servicios especializados y construidos a la medida del comprador o inquilino.

Otro aspecto importante a destacar, es que el mercado inmobiliario refleja la tendencia de la economía, la cual a partir de 1997 presentó una recuperación, tal y como lo podemos apreciar en el cuadro 4.5. El cuadro nos sirve para observar la importancia de Santa Fe en el mercado de oficinas destinadas a las principales empresas mexicanas y extranjeras. En cuanto a proyectos, representa en siete años valores que van de 8.3 por ciento a 40 por ciento. En el total de metros cuadrados construidos en la ciudad, los de Santa Fe han representado porcentajes que transitan de 11.4 a 58.4 por ciento, en el mismo periodo.

En los años 2001, 2002 y 2004, la superficie de Santa Fe con respecto a la superficie total construida en cada año, es mayor a 50 por ciento. El aporte total para 1998-2005 es del 36.5 por ciento del total que se edificó en la ciudad (Cuadro 4.5). Estas cifras indican un predominio del nuevo centro urbano, sobre las otras zonas de importancia inmobiliaria como Polanco, Lomas de Chapultepec, Bosques de las Lomas, Reforma, Insurgentes y Periférico Sur.

**Cuadro 4.5**

**Dinámica inmobiliaria en la ciudad de México y Santa Fe, 1996-2005**  
**Construcción de edificios para oficinas**

Año	Cd. de México		Santa Fe			
	Proyectos	M <sup>2</sup> construidos	Proyectos		M <sup>2</sup> construidos	
			Abs.	%	Abs.	%
1997			2		16,200	
1998	26	206,000	3	11.5	41,000	19.9
1999	19	196,899	4	21.1	48,251	24.5
2000	12	95,000	1	8.3	10,800	11.4
2001	22	159,000	4	18.2	82,560	51.9
2002	21	224,000	4	19.0	112,700	50.3
2003	16	245,000	6	37.5	118,600	48.4
2004	15	180,000	6	40.0	105,200	58.4
2005	14	219,000	3	21.4	38,000	17.4
Total	145	1,524,899	31	21.4	557,111	36.5

Fuente: Desarrolladores Inmobiliarios como Jones Lang LaSalle, Cushman & Wakefield, CB Richard Ellis y Colliers Internacional y la revista Real Estate, en el periodo de 1997 a 2005.

Un mercado como Santa Fe ha incrementado los índices de precios de renta y venta de espacios para oficinas, en comparación con las zonas mencionadas. Una de las ventajas es que Santa Fe se ha consolidado casi como una ciudad dentro de la ciudad, a comparación de otras zonas, no obstante de la existencia de problemas de equipamientos, servicios

urbanos y poca accesibilidad, por la falta de infraestructura vial, lo cual no guarda relación directa con los valores de la zona.

Pensamos que la concentración de población, la insuficiencia de las vías de acceso, la falta de espacios para los trabajadores del Centro Urbano y en general para la población flotante, la carencia de áreas de estacionamientos y espacios públicos de recreación, serán factores para que en el futuro en lugar de ser zona de atracción, se convertirá de expulsión, sino se le da respuesta oportuna a los problemas.

En este sentido, reflexionamos que las instituciones de crédito posiblemente financiarán con algunas condiciones cualquier inversión en la zona, en función a los altos niveles de riesgo que en el mediano plazo se pueden generar a causa de la especulación inmobiliaria y el conjunto de problemas y conflictos los cuales se están presentando, tales como los altos niveles de densificación residencial, laboral y estudiantil que limita los servicios existentes. Pero también, se presionará y demandará que se bajen los niveles de riesgo en las inversiones a través de gasto público en obras urbanas.



## **TERCERA PARTE. EL ACCESO FORMAL AL SUELO URBANO**

### ***5.1. EL PROYECTO URBANO SANTA FE***

El proyecto Urbano de Santa Fe surgió en la etapa de desarrollo del modelo económico neoliberal (basado en la apertura del mercado, privatización de las empresas estatales y reducción del papel directivo del Estado en la economía), el cual postulaba el principio de que la Ciudad de México se tenía que modernizar en sus actividades económicas, con el objeto de lograr competitividad económica, desarrollo sostenible y la atracción de inversión extranjera directa. Con base en un diagnóstico económico realizado durante el gobierno de Carlos Salinas y Manuel Camacho Solís, como regente del DF (1988-1993), se propuso el impulso del sector servicios. Sin embargo, por las características del desarrollo urbano de la ciudad y el comportamiento del mercado inmobiliario en esa época, el suelo baldío en grandes superficies presentaba una escasez relativa. Ante esta situación y el nulo interés de incidir en el mercado de suelo, las autoridades se encaminaron a buscar la zona más adecuada para el impulso de la “ciudad de los servicios” para dinamizar la economía urbana y la inversión privada. El criterio que se fijó fue el de no incidir en zonas ya urbanizadas y consolidadas, para evitar cambios de uso del suelo, que producirían movilizaciones sociales, de sectores medios y altos.

Un problema que las autoridades de la ciudad vincularon con los cambios de uso del suelo fue el de la contaminación ambiental, el cual había tenido como resultado el surgimiento de organizaciones ambientalistas, las cuales tomaron fuerza debido a los sismos de 1985. Estas organizaciones establecían que las actividades urbanas generaban mayor tráfico en las zonas céntricas e intermedias de la ciudad y en consecuencia se presentaba la contaminación atmosférica, de ahí que los vecinos organizados no permitían nuevos usos del suelo. En los hechos, los ambientalistas organizados demandaban al Departamento del Distrito Federal (DDF) que no se emitieran más licencias para la construcción de edificios.

La opción, entonces, fue encontrar suelo urbano baldío; a partir del levantamiento del patrimonio inmobiliario que pertenecía al entonces DDF se percataron de la existencia de una zona libre al poniente de la ciudad, la cual estaba siendo objeto de presión por parte de algunos grupos sociales solicitantes de vivienda y de la Secretaría de Obras, que pretendía

abrir un nuevo basurero ahí. Esta área había quedado libre porque administraciones anteriores cerraron el tiradero de basura a cielo abierto<sup>51</sup>, por la presión de grupos ecologistas, y se había reubicado a los pepenadores en el predio de Tlayacapa, donde posteriormente se presentó un conflicto por el terreno y ahora se localiza el Tecnológico de Monterrey.

La superficie presentaba ciertas características: 1) el gobierno de López Portillo cuando se cayó la Universidad Iberoamericana de Taxqueña en 1979, donó a esta universidad un terreno de 25 hectáreas bien ubicado en Santa Fe; 2) algunas barrancas de esta zona presentan problemas debido a que fueron rellenas con los escombros de las construcciones que se cayeron con el sismo; 3) Santa Fe se estaba convirtiendo en el corralón de chatarra del DDF, ya que se llevaban allá patrullas descompuestas y accidentadas y 4) había otro basureo denominado Prados de la Montaña, que estaba acondicionado como basureo controlado por Servicios Urbanos: con membranas para evitar los lixiviados, los pepenadores ya no vivían ahí, tenía capas de tierra y de basura, sistema para extraer los gases, etc.; pero Servicios Urbanos ya estaba a punto de abrir otro más en el área conocida como la Mexicana, proyecto cancelado cuando se tomó la decisión de promover el Centro Urbano Santa Fe.

Después de esta breve introducción, que tiene como finalidad mostrar los criterios y principios que motivaron la toma de decisiones de la administración del DF para facilitar la localizaciones de empresas privadas, con la justificación de dinamizar la economía de la ciudad, presentaremos a continuación aspectos relevantes como los antecedentes de la zona y cómo se dio y se está registrando el proceso de acceso al suelo en Santa Fe, tanto para las empresas privadas como para la población de altos ingresos.

La elaboración de este apartado incluye una amplia revisión bibliográfica y de diversas tesis de licenciatura, maestría y doctorado que han estudiado el caso de Santa Fe desde diferentes enfoques y disciplinas. Asimismo, se ha obtenido información de artículos de revistas y notas periodísticas acerca de los problemas que se presentan en esta zona de la ciudad. También se ha consultado información que tiene como fuentes diferentes instancias del gobierno de la delegación Cuajimalpa y del DF y hemos además realizado entrevistas

---

<sup>51</sup> La administración de Carlos Hank González inició la compra de terrenos y la expropiación de otros en 1984.

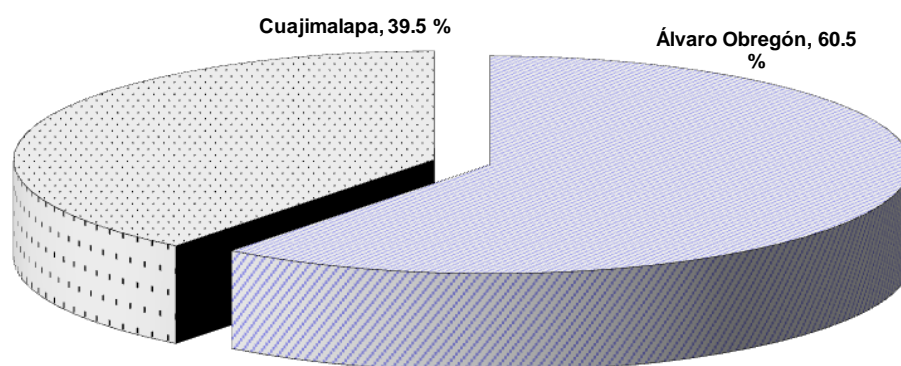
en profundidad a funcionarios de la Delegación Cuajimalpa, ex funcionarios del DF y representantes de colonos tanto de Santa Fe como del poblado tradicional de San Mateo Tlaltenango.

### 5.1.1. Localización del Centro Urbano Santa Fe

#### 5.1.1.1. Las minas

Santa Fe se ubica al poniente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), en las delegaciones de Cuajimalpa y Álvaro Obregón (Gráfica 1 y Mapa 4), en la Sierra de las Cruces, por lo cual, incluye muchas barrancas. A mediados del siglo pasado, la explotación de las minas de arena en la zona contribuyó a la construcción de la ciudad, proveyendo de este insumo a la industria de la construcción ante el acelerado proceso de urbanización. Esta actividad atrajo a población para la explotación del material, la cual formó los primeros asentamientos en la zona. En sus alrededores se crearon asentamientos populares como las colonias Cruz de Palo, Cruz Manca, la Rosita, el Ocho y medio, el Pedregal, La Fe y la Cuchilla (Ramírez, 1994:126).

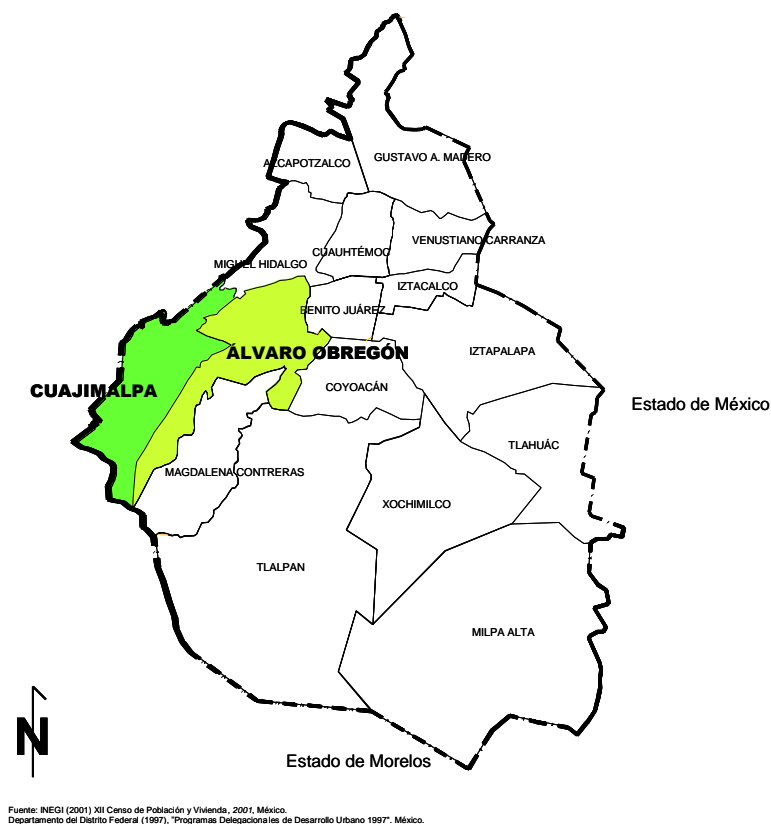
**Gráfica 1**  
**Superficie por delegación que corresponde al Centro Urbano Santa Fe**



La zona estaba mal explotada por los mineros, ya que no contaba con un plan como el que suelen tener en Europa y muchas ciudades de Estados Unidos, donde se programa la extracción del material con el fin de dejar plataformas que permitan el uso en el futuro, lo

que llaman medidas de remediación, para un parque o para cubrir las necesidades de espacio del gobierno. Aquí lo que formaron los mineros fueron grandes socavones; iban cortando por todos lados y con las excavaciones se configuró una topografía accidentada caracterizada por grandes cráteres que posteriormente el Departamento del DF convertiría en tiraderos de basura. De esta forma, los tiraderos de basura y las empresas mineras ubicadas en Santa Fe conformaron uno de los sitios más deteriorados de la Ciudad de México.

**Mapa 4.**  
**DF localización de las delegaciones Cuajimalpa y Álvaro Obregón que contienen al Centro Urbano Santa Fe**  
 Estado de México



#### 5.1.1.2. El basurero

El DDF utilizaba los socavones como recipientes de desechos sólidos a cielo abierto, en las zonas que hoy se conocen como Alameda Poniente (48 hectáreas), Totolpantongo, Totolapa, Peña Blanca, Escorpión, La Estrella y Prados de la Montaña III. En estos tiraderos de basura se recibía el 26 por

ciento del total de la ciudad, lo cual provocó contaminación del suelo y atmosférica e inestabilidad del terreno. Esta actividad atrajo a familias de pepenadores que formaron asentamientos irregulares en condiciones insalubres, debido a la inestabilidad y a la inexistencia de servicios. En el primer lustro de los años ochenta vivían y trabajaban en Santa Fe aproximadamente 500 familias en viviendas autoconstruidas, en barrancas con una profundidad de hasta 100 metros (Oliveros, 2006; 7).

### **5.1.2. Evolución del uso de suelo urbano donde se asienta el Proyecto Santa Fe**

Cuando los rellenos sanitarios y la explotación de materiales para la construcción llegaron a su fin, la zona se tornó conflictiva, con asentamientos irregulares, por lo cual el Gobierno del Distrito Federal publicó el 7 de julio de 1984 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto presidencial que expropiaba 22 predios de la delegación Álvaro Obregón y Cuajimalpa de Morelos, con superficie de 426 hectáreas (Villagordoa, 1994). La decisión original de intervenir en los tiraderos de Santa Fe tuvo por objeto la regeneración urbana de la zona; facilitar el acceso vehicular desde Toluca hacia el sur poniente de la ciudad; consolidar un subcentro urbano; desarrollar zonas habitacionales de baja densidad e intensidad y reforestar las áreas necesarias para el equilibrio ecológico. Una de las primeras acciones fue la reubicación de los asentamientos irregulares existentes en el sitio en la colonia Jalalpa en Álvaro Obregón y en la delegación Cuajimalpa.

Con las 426 hectáreas de la expropiación, más 417.4 hectáreas que fueron adquiridas por las autoridades del Distrito Federal y Servicios Metropolitanos (SERVIMET) entre 1982 y 1984, el DDF contaba con una reserva territorial que ascendía un poco más de a 843 hectáreas. Para esta superficie se elaboró entre 1988 y 1989 el “Programa de mejoramiento y rescate de la Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) Santa Fe”, cuyos objetivos fueron diferentes a los fijados originalmente en la expropiación. La administración del DF decidió que esta reserva fuera la administrada y desarrollada por Servicios Metropolitanos (SERVIMET).

### **5.1.3. La acción estatal: Zona Especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC), el Plan Maestro y la planeación estratégica**

Santa Fe se constituye en 1989 como una ZEDEC, es decir, un área regulada a partir del ordenamiento y administración del suelo con el objetivo de lograr el mejoramiento y

rescate de la zona. Las ZEDEC se concibieron como "instrumentos claros y precisos -con menos reglas pero más estrictas- que pretendían reducir la discrecionalidad en la aplicación de las normas. Su característica más importante era su largo plazo de aplicación" (Gamboa de Buen, 1994; 130). Las ZEDEC "fundamentan una mejor utilización del espacio urbanizado, determinan con claridad el futuro de las zonas y las estabilizan al evitar procesos prematuros de deterioro" (Gamboa de Buen, 1994; 130). Fueron dos los objetivos de las ZEDEC: la promoción del desarrollo inmobiliario y la atención a los asentamientos irregulares; en particular Santa Fe es un ejemplo del primer tipo de objetivos. Aunque en un principio el programa contemplaba la construcción de vivienda para diferentes sectores sociales, con comercio y servicios, una Terminal de Transporte Colectivo y la reforestación de las barrancas y creación de áreas verdes (Oliveros, 2006; 8).

La importancia de la ZEDEC Santa Fe, consistió en que a partir de su definición, se puso en marcha un modelo de planeación que a nivel internacional mostraba resultados positivos: la planeación estratégica.

Este tipo de planeación en las ciudades de Latinoamérica ha sido la tabla de salvación del sector público ante los importantes cambios estructurales operados a nivel internacional, que pusieron en evidencia la necesidad de renovar los instrumentos de conducción del desarrollo urbano. Con este nuevo concepto se transita de una concepción racionalista rígida a otra más flexible, pragmática y con escasa regulación, cuyo interés es más el proceso que el producto, y la inclusión del sector privado y de las organizaciones sociales.

El concepto de planeación estratégica, pretende responder a las demandas y superar las limitaciones que se habían venido manifestando en la planeación tradicional basada en la zonificación. Por ello, el sector público ha asumido un nuevo modelo que tiene su origen en el ámbito empresarial, con la finalidad de establecer una orientación estratégica en el largo plazo y un marco operativo en el corto plazo. Sin embargo, las evidencias muestran que la planeación estratégica ha respondido más a los intereses privados y empresariales que a los sociales (Patiño, 2005; 25).

A partir de la década de los noventa aparecen propuestas académicas y del sector público orientadas a aplicar la planeación estratégica en el ámbito de la administración

pública. La crisis económica, el agotamiento del modelo burocrático que no resuelve los problemas y la constante necesidad de presentar resultados por parte del gobierno, exigió un nuevo planteamiento de las formas de organización y trabajo del quehacer público.

La exigencia de un Estado moderno neoliberal y de administraciones que aspiran a ser de vanguardia y eficientes, requirió que los gobiernos emplearan herramientas que en el sector privado habían mostrado resultados positivos. (Aunque existen críticas y escepticismo de una parte de este sector a estos instrumentos).

Entre los distintos gobiernos locales que han adoptado esta metodología para planificar el desarrollo urbano tenemos casos exitosos y fracasos tanto en Latinoamérica como en Europa. El caso más difundido se presentó en 1988 en la ciudad de Barcelona, España, con motivo de la realización de los Juegos Olímpicos.

La planeación estratégica ha venido a sustituir a la planeación tradicional urbana y se está instituyendo como una alternativa en la gestión urbana frente a las actuales transformaciones económicas y sociales globales. Este instrumento pretende una gestión urbana incorporando a los diferentes sectores de la sociedad, especialmente al privado; centra el desarrollo de las ciudades en el aprovechamiento de las fortalezas y oportunidades en un medio ambiente de desafíos y amenazas (análisis FODA<sup>52</sup>).

### Esquema 7. Matriz FODA

	Puntos débiles	Puntos fuertes
Presente/ Factores internos (diagnóstico de la situación)	Debilidades/ corregir	Fortalezas/ mantener
Futuro/ Factores externos (condicionantes y situaciones que pueden afectar)	Amenazas/ afrontar	Oportunidades/ explotar

La técnica FODA se ha introducido desde la planeación estratégica y actualmente es utilizada, con múltiples variantes. Permite identificar, para cada una de las temáticas

<sup>52</sup> Las siglas significan: F fortalezas; O oportunidades; D debilidades y A amenazas.

tratadas, los puntos débiles (debilidades a corregir en el presente y amenazas a afrontar en el futuro) y los puntos fuertes (fortalezas a mantener en el presente y oportunidades a explotar al futuro), y plasmarlas en un cuadro que considera factores internos y presentes (autodiagnóstico de la situación) y factores externos al entorno (condicionantes y situaciones que presionan y pueden afectar en un futuro) (Esquema 7).

En la práctica la planeación estratégica pugna por la ejecución de ciertos proyectos que se consideran estructurantes de la ciudad, los cuales en la mayoría de las ciudades han sido promovidos por las élites dominantes económica y culturalmente. Generalmente se apoya en un órgano ejecutivo o directivo integrado por las principales instituciones económicas y sociales. Los críticos concluyen que si las instituciones dominantes (empresarios y políticos) dirigen un proceso de planeación, éste significará la consolidación de su dominio en la ciudad y la sociedad.

El Distrito Federal no ha sido ajeno a la aplicación pragmática de este nuevo modelo de planeación. Se cambió de una planeación basada en la zonificación a otra que tiene como objetivo atender partes de la ciudad, pero con la ausencia de una visión integral y metropolitana; la importancia de este tipo de planeación es su pragmatismo, es decir, no procura ser sustantiva ni comprensiva.

Con este modelo, la pauta era desarrollar un proyecto de Subcentro en la zona poniente de la ciudad, que incluyera una mezcla de usos: servicios para oficinas, habitación, comercio, educación, salud y recreación. Se pretendía construir una pequeña ciudad, dentro de la ciudad, criterio parecido al que siguió el arquitecto Pani cuando edificó Tlatelolco, pero ahora sólo para población de ingresos altos. El plan maestro se elaboró con esa concepción, con reglas muy sencillas, para que se vendieran los terrenos con la condición de que se llevara a cabo un desarrollo rápido. (Mapa 5)

#### **5.1.4. El promotor de Santa Fe**

Dentro de la estructura del gobierno del DF no existía un área que funcionara como agente inmobiliario, por lo cual se realizaron modificaciones al órgano desconcentrado Servicios Metropolitanos S.A. de C.V. (SERVIMET) para asignarle la función de agente inmobiliario para el desarrollo del proyecto Santa Fe. (SERVIMET, 1988:8).





Distrito Federal (DDF), ahora Gobierno del Distrito Federal (GDF). Fue constituida el 25 de julio de 1977, con un capital inicial de 100 millones de pesos. Como agente inmobiliario del Gobierno del Distrito Federal ha realizado operaciones de compraventa y arrendamiento de inmuebles, locales comerciales, módulos de microindustria y espacios publicitarios en toda la ciudad. Los objetivos fundadores estuvieron orientados a la promoción y desarrollo urbano a través del fomento a la construcción de obras y de servicios, propiciando la inversión pública y privada para apoyar programas de reordenación urbana y proyectos de infraestructura y equipamiento. Sus objetivos vigentes a la fecha son: a). promover, concertar o realizar acciones inmobiliarias estratégicas para coadyuvar al cumplimiento de las acciones y programas del Departamento del Distrito Federal; b). administrar y operar estacionamientos públicos en inmuebles y vía pública, para reducir el déficit de espacios en zonas de alto conflicto vial y, c). concertar acciones con los sectores público, privado y social, para la construcción y administración de obras y servicios básicos.

La figura de *Sociedad Anónima de Participación Estatal*, cuyo accionista único es el Gobierno de la Ciudad, le ha permitido a Servicios Metropolitanos obtener los recursos necesarios para mantener la autosuficiencia presupuestal desde su creación, sin requerir de recursos federales o locales y trabajando permanentemente en números negros, lo que le ha dado viabilidad a sus propósitos y metas.

#### *5.1.4.1. Operación de SERVIMET*

En sus más de 30 años de existencia, Servicios Metropolitanos ha generado sus propios recursos y su operación ha registrado superávit en ciertos periodos, contribuyendo a la realización de obras prioritarias y relevantes para la Ciudad, tales como la adquisición de los predios necesarios para la construcción de las líneas del Sistema de Transporte Colectivo Metro y Ejes Viales; Museos, como "El Papalote Museo del Niño; Módulos de Microindustria; Centros de Barrio; Servicios de Apoyo a la Ciudadanía, como Locatel (servicio telefónico de localización de personas extraviadas y de información general) y el Servicio de Emergencia 080; apoyo a instituciones de beneficencia como el Centro de Encuentro Infantil; remodelaciones como las del Zoológico de Chapultepec y el Auditorio Nacional; además ha contribuido al rescate de zonas ecológicas e históricas, con proyectos

como el del Centro Histórico y la Alameda. ([www.servimet.df.gob.mx](http://www.servimet.df.gob.mx))

Esta empresa ha operado con criterios de rentabilidad; actuaba como agente inmobiliario del gobierno de la ciudad, comercializaba la reserva territorial y el gobierno le pagaba un porcentaje por ello. En su contabilidad, el organismo tuvo excedentes económicos importantes, por eso se tuvo la capacidad de construir las obras mencionadas.

Según información de ex funcionarios, en la regencia de Espinosa Villareal, lo que le interesaba era hacer negocios con pocos desarrolladores, de los cuales el Grupo la Loma<sup>53</sup> tuvo una presencia destacada. No obstante la disminución de las operaciones, SERVIMET siguió obteniendo ganancias en los tres años que duró la administración de Espinosa Villareal. Durante el periodo de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles (1997-2000), el organismo se descapitalizó y casi se produjo su quiebra. Hacia el año 2000 se fueron acumulando varios conflictos legales, especialmente los mercantiles, porque no se había cumplido con las obras de urbanización que se prometieron y los desarrolladores que adquirirían el suelo se inconformaban.

El gobierno de López Obrador, se propuso liquidar todos los fideicomisos donde participaba el Gobierno del DF, incluyendo a SERVIMET. Sin embargo, debido a problemas administrativos y conflictos jurídicos que enfrentaba la Sociedad Anónima, no se pudo liquidar. De acuerdo con información que proviene de la SEDUVI, el Jefe de Gobierno Marcelo Ebrad (administración 2006-2012) deseaba que SERVIMET pudiera seguir operando.

Actualmente la empresa está descapitalizada y cuenta con aproximadamente 50 trabajadores. Su estructura orgánica está dividida en cuatro áreas básicas: 1) área de administración y finanzas, 2) área de comercialización inmobiliaria, 3) área de ejecución de obra y 4) área jurídica. Los objetivos principales son: concluir con aproximadamente 60 juicios civiles y mercantiles y vender las fracciones de terrenos que posee en Santa Fe para capitalizarse. Vale la pena mencionar que la escasa información que presentamos, es porque nos enfrentamos a la burocracia que la administra actualmente, la cual argumenta

---

<sup>53</sup> Grupo inmobiliario creado en la década de los años setenta, que se encarga de proyectar, construir y vender sus desarrollos. En Santa Fe, adquiere una de las zonas más privilegiadas y exclusivas del Centro Urbano Santa Fe. Es un promontorio separado de la zona urbana por dos zonas ecológicas federales, con una sola vía de acceso, la cual tiene la forma de distribuidor que comunica la zona con Avenida Paseo de la Reforma. El concepto que maneja es el de “una nueva cultura residencial”, por medio de seguridad, lujo y funcionalidad.

que por la serie de procesos que ha pasado la empresa, no se puede otorgar mucha información, ya que tiene una cantidad importante de juicios en contra, que fueron desatendidos.

Ante esta situación, podemos pensar que la intervención pública a través de SERVIMET, muestra lo inconsistente del gobierno como empresario. Al inicio esta inmobiliaria pública obtuvo ganancias, después decayó, debido a la falta de recursos y a los múltiples conflictos que ella misma creó. En la actualidad se encuentra administrando los conflictos con la perspectiva de un mayor impulso, ya que han llegado a la administración pública los mismos personajes que promovieron su desarrollo, pero ahora como “izquierda moderna”<sup>54</sup> que no ve conflicto entre los requerimientos de la competitividad que promueven mecanismos de mercado y la justicia social.

#### **5.1.5. La norma urbana. Programa Maestro de Mejoramiento de la ZEDEC Santa Fe<sup>55</sup>.**

Las normas urbanas son un conjunto de procedimientos jurídicos, administrativos y de ordenamiento especial que regulan el crecimiento de la ciudad. La normatividad que regula el uso del suelo en el Distrito Federal, contiene los instrumentos de operación como la carta urbana de zonificación secundaria en programas delegacionales, la tabla de usos de suelo, las normas complementarias, el reglamento de zonificación y el reglamento de construcciones. Vale la pena mencionar que la normatividad urbana ha influido notablemente en el patrón de diferenciación socioespacial de la ciudad, debido a sus políticas de permisibilidad o restricción de las urbanizaciones en las dos entidades federativas que ocupa la metrópoli.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (versión 1987-1988) establece las Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC) como instrumentos que

---

<sup>54</sup> Definición realizada por el Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, Arturo Coronel Aispuro, cuando se le preguntó ¿qué tipo de izquierda representa la política urbana actual del Distrito Federal, la cual fomenta e impulsa el desarrollo inmobiliario, sin atender el acceso al suelo urbano de las familias de menores ingresos y a los asentamientos irregulares existentes?

<sup>55</sup> El Programa Maestro de Mejoramiento de la ZEDEC Santa Fe se constituyó en 1987, en el marco de la Ley de Desarrollo Urbano y del Programa General de Desarrollo Urbano, ambos del Distrito Federal, (García, 1994:12).

pretendían regular el uso del suelo en el ámbito local o zonal. Constituían el nivel de planeación más cercano a la población de los barrios y colonias para la definición de proyectos. En el sexenio Salinista (1988-1994), se pusieron en operación una serie de proyectos de renovación urbana, como el proyecto de rescate ecológico de Xochimilco, el programa de recuperación del Centro Histórico, el Proyecto Alameda, la constitución de ZEDECS y nuevos desarrollos como Santa Fe. Entre las innovaciones que presentaban dichos proyectos se encontraba la participación del sector privado (inversionistas ligados con el sector inmobiliario) y el gobierno de la ciudad. Sin embargo en el caso concreto de Santa Fe, se planteó una oferta de suelo urbano para actividades financieras, comerciales, habitacionales y de servicios dirigidos al sector socioeconómico alto.

En Santa Fe, Servicios Metropolitanos, llevó a cabo convenios con los mineros de la zona para la compra de sus terrenos a cambio de que aquellos pudieran seguir explotando los minerales que se producían en la región de manera regulada por un plan topográfico. Sin embargo, en 1984 al hacerse patente la necesidad de crear un Programa de Preservación Ecológica, los terrenos fueron expropiados por causa de utilidad pública y en 1988 SERVIMET incursionó en la promoción inmobiliaria del área de acuerdo con el Plan Maestro de Usos de Suelo para el desarrollo de Santa Fe, que se derivó del Programa Maestro de Mejoramiento de la ZEDEC Santa Fe.

El Programa Maestro de Mejoramiento de la ZEDEC Santa Fe constituyó el instrumento de planeación a través del cual se llevaron a cabo las acciones de control del uso del suelo que corresponderían a los predios que ocupan Santa Fe. La estrategia fijada fue la del autofinanciamiento mediante la comercialización de suelo urbano, la generación de recursos necesarios para atender los requerimientos de mejoramiento que la zona demandaba, así como el rescate ecológico de la misma.

La estrategia se dividió en etapas con la finalidad de apoyar no sólo al proyecto y las obras tanto para el rescate ecológico del área como para la dotación de equipamiento y servicios necesarios. El esquema de autofinanciamiento se orientaba al desarrollo urbano de la zona sin que fuese necesario disponer de recursos presupuestales. Con base en diversos estudios realizados por las autoridades del Distrito Federal en la zona, el Programa Maestro estableció los lineamientos y normatividad que regularían el desarrollo, para ello se establecieron seis objetivos generales (García, 1994: 12):

1. Contribuir al equilibrio ecológico de la región y de la Ciudad de México, ya que por su localización y potencialidad, esta zona se encontraba expuesta a presiones de ocupación urbana.
2. Preservar las características de la cuenca hidrológica, mediante la conservación de cañadas, montículos y peñascos.
3. Aprovechar el potencial del uso del suelo, por medio del establecimiento de una importante oferta de suelo habitacional, en zonas debidamente integradas a la estructura urbana propuesta.
4. Regular el desarrollo urbano.
5. Desarrollar una estructura vial que articulara la Ciudad de México con Toluca, en sentido oriente-poniente, mediante vías alternas que descongestionaran las actuales y que a su vez representaran alternativas al anillo periférico y anillo interior en la circulación norte-sur.
6. Dotar de equipamiento e infraestructura a esa parte de la Ciudad.

Después de que fue aprobado el Programa, SERVIMET inició la urbanización de la zona con la introducción de la infraestructura, los servicios y equipamientos. Una de las primeras ventas que se realizaron fue al consorcio televisivo “Televisa”, el cual adquirió 21 hectáreas antes del diseño del Plan Maestro, que de acuerdo con información proporcionada por una exfuncionaria de SERVIMET, el precio de venta fue muy bajo. Televisa no quería construir en esa superficie, sin embargo, fue presionada por SERVIMET y casi 17 hectáreas las ocupó para oficinas administrativas. Actualmente tiene un terreno baldío de un poco más de 4 hectáreas, el cual se ha valorizado de manera considerable.

#### **5.1.6. Plan Maestro para el Desarrollo de Santa Fe**

Con base en el Programa Maestro de Mejoramiento de la ZEDEC Santa Fe y con los objetivos mencionados, el Gobierno del Distrito Federal puso en práctica una estrategia flexible en materia de usos del suelo, venta y normas de diseño y construcción, para las distintas zonas y etapas que componen el proyecto, según el Plan Maestro para el Desarrollo de Santa Fe, dado a conocer en 1989. (Mapa 5)

En 1989, de las 850 has. que comprendía el proyecto, solamente se habían ocupado aproximadamente 96 has. con los siguientes desarrollos: 25 has. para la construcción de la Universidad Iberoamericana, siendo la primera construcción en el área y a la cual se le donó el terreno después del terremoto de 1979 que derrumbó su unidad de Taxqueña; 21 has. más a Televisa y alrededor de 50 has. para la construcción de vivienda popular en la colonia Jalalpa.

Para la elaboración del Plan se contrató a dos de los más importantes despachos de arquitectura: uno dirigido por Teodoro González de León y Abraham Zabłudowsky, y el otro por Ricardo Legorreta.

Vale la pena mencionar que otro despacho participante en la ejecución del Plan es el denominado Colinas de Buen, quien desarrolló los aspectos de la ingeniería y los proyectos ejecutivos, mientras que a Eliseo Arredondo se le otorgó la parte referente a la arquitectura del paisaje (Barros, 1993:125). En este plan tuvieron una participación destacada las autoridades de la ciudad y promotores privados. La mayoría de estos últimos estuvieron de acuerdo con el Plan, sólo Emilio Azcárraga, presidente de la cadena de televisión Televisa, presentó observaciones que no fueron atendidas, lo cual provocó desavenencia política con el grupo político de Camacho Solís.

Este Plan Maestro estableció diferentes etapas de urbanización, orientadas a la generación de una oferta de suelo urbano, en función de la accesibilidad, nivelación topográfica, avances de las obras de infraestructura y oportunidades de comercialización del suelo. Además, se estableció que cada proyecto arquitectónico estaría sujeto a una revisión exhaustiva por parte de una Comisión Coordinadora del Programa Maestro de Mejoramiento de la ZEDEC Santa Fe, la cual fue creada para evaluar el cumplimiento de la normatividad en la zona y la reglamentación existente en el Distrito Federal.

En 1997 como producto de la aprobación de reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, todas las Zonas de Desarrollo Controlado fueron sustituidas por una nueva denominación, y las ZEDEC's se transformaron en Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU). Posteriormente en agosto del 2000, durante la administración de Rosario Robles, se actualizó y aprobó una nueva versión de PPDU, que al año 2008 mantenía su vigencia.

### **5.1.7. Ejecución del proyecto**

Previamente y durante la ejecución se aplicaron tres tipos de políticas (Ezeta, 1992):

a. *Políticas de crecimiento* para que en el corto plazo se introdujeran redes de infraestructura y la construcción de vialidades. En el mediano plazo se proyectó la conformación de corredores urbanos.

b. *Políticas de conservación* que se orientaron en el corto plazo a mantener las barrancas en su estado natural y evitar la contaminación de las cañadas; en el mediano plazo se pretendía conservar como áreas de preservación ecológica los suelos y barrancas con pendientes no aptas para su incorporación a suelo urbanizable y reforestar la zona de extracción de manantiales; y en el largo plazo contribuir al equilibrio ecológico de la región de la Ciudad de México.

c. *Política de mejoramiento* a través de la cual a corto plazo se proyectó el mejoramiento de la línea de conducción del agua, ya que carecía del diámetro que se requería en la zona, así como normar y controlar el uso del suelo en la zona de amortiguamiento y en el área de reserva ecológica; en el mediano plazo los objetivos se orientaron a la integración del sistema de vialidades primarias, a intercomunicar zonas urbanas situadas en diferentes barrancas mediante la estructura vial secundaria, mejoramiento de los predios afectados por la extracción de materiales pétreos y la terminación de la línea de agua potable que corre sobre la Av. Tamaulipas.

### **5.1.8. Acceso al suelo de los desarrolladores**

En 1989 se iniciaron las obras de urbanización y el proceso de comercialización de los predios, para lo cual al inicio se fijaron los siguientes criterios: (SEDUVI; 1995):

- Los predios considerados como únicos deberían ser licitados públicamente, particularmente los localizados en las esquinas de manzana, mientras que los predios con la misma superficie (al centro de manzana) serían ofrecidos en venta directa.



- SERVIMET no podría hacer uso de recursos fiscales ni crediticios para el desarrollo del proyecto.
- Se daría preferencia, en los desarrollos comerciales, a promotores que manejaran dichas inversiones atendiendo a la rentabilidad, mientras que en los predios corporativos se buscó aquellas empresas que garantizaran anclaje de calidad y excelencia.
- Los compradores al firmar los contratos de compra-venta, firmarían a su vez la aceptación de las normas de diseño vigentes para cada zona, que incluía arquitectura del paisaje y jardinería.

Al comprador se le hacía pagar el 80 por ciento del valor del terreno, con la condición de que no se escrituraba hasta que empezara la construcción; con esto se buscó evitar la especulación. En casos excepcionales y previa autorización del Consejo de Administración, se podrían pactar diversos plazos para el pago de la operación (Manual Administrativo, SERVIMET, (1999), pág. 197). Cuando los desarrolladores no cumplían se aplicaba una penalización basada primero en tasa LIBOR<sup>56</sup> y después en los rendimientos de los CETES. Con el mecanismo de las subastas las condiciones eran: pagar un enganche del 10 por ciento del valor del terreno, y se fijaba un calendario de pagos en un año, con la penalidad mencionada. De acuerdo a información obtenida en entrevista con la encargada de las ventas de los terrenos, los desarrolladores se retrasaban mucho en el cumplimiento de los pagos.

Por ejemplo, transcurrido un mes después de la compra del terreno, el desarrollador tenía que presentar el anteproyecto para que fuera aprobado por la Comisión Coordinadora del Programa Maestro y antes del plazo de un año tenía que haber empezado la obra. Una vez iniciadas, la Comisión junto con la Contraloría establecieron la regla de que los terrenos con el mismo uso y la misma densidad siempre se venderían a un precio más alto que el que se había pactado en la primera venta.

El dinero que se obtenía se invertía en la urbanización de la propia zona, aunque cuando se obtuvieron excedentes estos se orientaron a la delegación Iztapalapa, al Museo

---

<sup>56</sup> Tasa de referencia en moneda extranjera, Libor (London Interbank Offered Rate) se utiliza como una tasa de referencia diaria en operaciones denominadas en moneda extranjera (Banco de México).

del Niño y a otros proyectos. Sobre esto no se conoce el monto y qué proyectos en específico se apoyaron. Vale la pena aclarar que cuando se iniciaron las obras de urbanización, SERVIMET tenía el objetivo de realizar estas obras con calidad, no obstante luego no se cumplió con este propósito, por lo cual pensamos que los conflictos actuales, especialmente en la dotación de agua y la operación de la planta de tratamiento de agua, son producto de esta grave desatención.

Hasta aquí el criterio de esta administración no era la ganancia en la venta de los terrenos; lo que se pretendía era apoyar a los desarrolladores inmobiliarios, a través de una sociedad que maneja recursos públicos y obtener rentas diferenciales con las obras de urbanización. El negocio para el gobierno se pensaba que fuera el cobro del impuesto predial. No obstante cuando el gobierno hizo una actualización de este impuesto, esto tampoco sucedió, debido a que los colonos interpusieron amparos, a través de la Asociación de Colonos de Santa Fe (ACSF), para no pagar los altos montos del predial calculados oficialmente.

La primera etapa fue la más importante, ya que se presentó el efecto de demostración, al lograr que empresas como Bimbo, Hewlett Packard y Televisa, construyeran sus oficinas, captándose montos de inversión importantes. En esta fase se construyó el centro comercial, ubicado en el predio denominado Totolapa, y el parque corporativo Peña Blanca (Mapa 6); también, se llevó a cabo la reubicación de los asentamientos irregulares que aún existían en la zona. Esta primera etapa culminó en 1994.

Vale la pena mencionar que los primeros dos terrenos que tuvieron dueño antes de que se decretara la ZEDEC, fueron la Universidad Iberoamericana y Televisa, en la zona de Peña Blanca (Mapa 6); el consorcio televisivo adquirió los terrenos a un peso el metro cuadrado y fue el último en construir sus oficinas. (Información obtenida en la entrevista con Noemí Stolarsky<sup>57</sup>)

En la segunda etapa se desarrolla la urbanización del Centro de Ciudad y la construcción de la zona escolar; mientras continuaban las obras de urbanización del parque corporativo Peña Blanca que ahora abarcaba 7.5 has. En esta fase se dio inicio a la urbanización de la zona habitacional llamada “La Loma.” (Barros, 1993:127).

---

<sup>57</sup> Ex funcionaria de SERVIMET, encargada de la venta de terrenos en Santa Fe, en la segunda etapa.



venta continuó y en 1994 el resultado fue de 261 millones de dólares, montos que dan muestra de una importante concurrencia de capitales, entre los que resaltan las siguientes empresas: CIFRA (controladora de Aeroméxico), Quaker State (lubricantes), Hospital ABC, Reichman (Inmobiliario), Jaguar (Agencia de autos), entre otros (Cuesta; 1997).

Debido al llamado error de diciembre (1994) las inversiones se vieron frenadas. Sin embargo en los primeros años de esa década, y con la puesta en marcha del TLCAN, México experimentó un comportamiento ascendente en las construcciones para espacios corporativos y Santa Fe fue considerada una de las muestras más claras de que se avanzaba por buen camino hacia el siglo XXI.

En esta segunda etapa, los precios se fijaban con base en el costo de la urbanización, realizada por el gobierno de la ciudad a través de SERVIMET, más la renta del suelo estimada con relación a zonas similares, considerando la expectativa de usos de oficinas y habitacionales para toda la parte sur del proyecto. A partir de estas estimaciones y la alta demanda de suelo se llevaron a cabo subastas, de tal manera que el precio final fue fijado por la competencia entre los desarrolladores. El rango de los precios iniciales estaba entre 450 dólares y 500 dólares el metro cuadrado y lograron incrementarlo a 800 dólares. El terreno que se vendió a 800 dólares metro cuadrado lo compró ICA para usos habitacionales, en 1994. (Entrevista con Noemí Stolarsky)

Mediante las subastas se logró una mezcla entre desarrolladores con experiencia y nuevos; se puede decir que en Santa Fe nacieron muchos de los desarrolladores que en la actualidad son importantes. En esa época se formó una nueva generación de desarrolladores, algunos de ellos muy jóvenes, con edades que fluctuaban entre los 25 y 28 años, que ahora son importantes en el medio; de ahí surgió la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI). El capital extranjero al inicio tuvo una participación pequeña (Hewlett Packard), pero a finales de la década de los años noventa aumentó su importancia.

Sobre la posible reventa de terrenos por parte de los desarrolladores, sólo se obtuvo información de que SERVIMET había detectado dos reventas, pero no se tuvieron más detalles por la poca transparencia con la que se administra el organismo. En cambio, obtuvimos información de que SERVIMET vendió un terreno en dos ocasiones, hacia 1994, y

como aval de la venta estuvo el ex Regente Oscar Espinosa Villareal (1995-1997), lo cual provocó un litigio en contra de la inmobiliaria del Departamento del Distrito Federal.

No obstante, como ya se mencionó, las subastas permitieron fijar un precio comercial, la competencia y la diversificación de desarrolladores; en la época de Espinosa Villareal se abandonó el esquema de las subastas, esto se prestó a favorecer al desarrollador “Grupo La Loma”- el que construyó una parte de la zona residencial exclusiva del mismo nombre “La Loma”. En este caso no sólo actuaron los mecanismos del mercado, también tuvo presencia el factor político.

Con el dinero obtenido de la incorporación del suelo de Santa Fe al mercado urbano, se obtuvieron recursos para continuar con las obras de infraestructura urbana, pero se han presentado problemas para cumplir en tiempo y forma con todos los compromisos de urbanización. Los actuales funcionarios de SERVIMET expresan que las razones fueron dos: la burocracia, y el ritmo acelerado de ventas, que resultó más rápido que los tiempos previstos para las obras de urbanización.

Las primeras obras en la zona se localizaron en la parte norte del polígono que conforman al proyecto Santa Fe y el denominado “Centro de Ciudad”. Debido a su consolidación, también se abrió la venta en la zona de instituciones educativas privadas y luego en la Loma (ver mapa 6). Con las ganancias de la venta de los terrenos, el DDF llevó a cabo la construcción del nuevo zoológico y de las casas de los pepenadores encargadas a Fividesu; compró patrullas para el gobierno de la ciudad, realizó el Museo del Niño en Chapultepec y apoyó a varias fundaciones privadas que se enfocan a la caridad como al programa “un kilo de ayuda”.

La promoción de la zona se llevó a cabo a través de la formación de un Consejo de Desarrollo Económico de la ciudad, el cual se formaba con eminentes empresarios como Carlos Slim, Roberto Hernández, Bailleres, entre otros. Ahí los funcionarios de la ciudad les exponían el proyecto de ciudad de servicios con la construcción de miles de metros cuadrados nuevos de oficinas, centros comerciales y vivienda. La intención era también frenar el crecimiento horizontal de la urbe. Cuando se abrieron las subastas, SERVIMET organizaba recorridos para mostrar los avances de la urbanización y la localización de los terrenos.

Es importante mencionar, que no toda la superficie del actual polígono de desarrollo de Santa Fe fue vendida por SERVIMET. Prados de la Montaña, Hueyatla y una parte del predio de la Ponderosa fueron incorporados por sus propietarios a cambio de un pago de 40 dólares por metro cuadrado, como contrapartida de los beneficios obtenidos con las obras de urbanización que realizó el DDF en la zona. Este tipo de negociaciones eran discrecionales entre los dueños y el funcionario encargado de autorizar los usos del suelo en la ciudad; no se tomó en cuenta la instancia legislativa (Asamblea) ni se respetó la norma urbana (zonificaciones).

Las críticas al desarrollo inmobiliario, provenían de los desarrolladores de vivienda para sectores de ingresos medios, quienes expresaban que los proyectos eran para sectores ricos y no había vivienda media: “Es una zona demasiado elitista, una secretaría que vaya a trabajar a Santa Fe, ¿dónde va a vivir?; esto lo decía Dionisio Sánchez, Director General de SARE (Sánchez-Reyes) empresa desarrolladora de vivienda (Monjarás, 1993; 35).

La construcción de viviendas, al inicio, fue lenta. Después presentó una dinámica acelerada y más tarde continuó la construcción y se modificó el programa urbano para incrementar las densidades. Para los representantes de la Asociación de Colonos la construcción de más vivienda agudizaría los conflictos y problemas en la zona como los del servicio de agua, el tráfico vial interno y el estacionamiento. No obstante lo anterior, en Santa Fe los sectores ricos metropolitanos pueden vivir, trabajar, ir a la escuela, curarse, si se enferman y divertirse sin salir de la zona.

En este desarrollo, al principio entraron los pequeños desarrolladores mexicanos que contrataron a arquitectos con mucho prestigio en el país e internacionalmente. No todo fue un éxito: Javier Cervantes como desarrollador (Director General del Grupo Ciervo) y Ricardo Legorreta<sup>58</sup> como arquitecto en la zona denominada Centro de Ciudad, construyeron un edificio llamado “Pasaje Santa Fe”, siguiendo el modelo de Polanco: en la planta baja se ponían comercios, con portalitos, restaurantes y arriba oficinas y departamentos habitacionales. A este proyecto le fue muy mal cuando se quiso comercializar ya que nadie quería instalarse allí, ni los comerciantes querían rentar porque no había nadie que les comprara; les fue muy mal y quebró. Sin embargo, en la actualidad

---

<sup>58</sup> Arquitecto mexicano reconocido por sus grandes edificios para compañías hoteleras, de seguros y empresas trasnacionales como IBM y City Group, Kodak, Nissan y Renault, entre otras.

es un éxito.

La otra observación crítica que hacen los desarrolladores de Santa Fe y que sus promotores aceptan (entre ellos Gamboa de Buen) es acerca del fenómeno de la segregación que se presenta en Santa Fe. Se reconoce que sus límites son muy contundentes (por las características topográficas que le confirió la explotación de las minas de arena), se ha buscado su articulación y accesibilidad con la ciudad pero no se ha logrado; en términos socioeconómicos es una zona homogénea sólo para los ricos urbanos.

### **5.1.9. Problemas y conflictos con la propiedad**

En la apropiación y desarrollo de la zona las autoridades enfrentaron una serie de problemas resultantes del proceso de expropiación. Mineros como Escobedo Garduño (quien casi logra la deposición de López Obrador del Gobierno del DF), nunca aceptaron las expropiaciones e interpusieron amparos. Escobedo argumentaba que el DDF le había robado millones de metros cúbicos de arena y otras cosas. La Regencia siempre tuvo una buena defensa legal para ir obteniendo suelo en varias zonas de Santa Fe. Es decir, Santa Fe empezó por el oriente pero, por ejemplo, la zona de la Ponderosa donde se presentó el conflicto con AMLO, no formaba parte de las expropiaciones originales; es una meseta, donde está el Hospital ABC, hay vivienda y está el supermercado SAM's; a ese terreno que Escobedo reclamaba como propio se le propuso su incorporación al proyecto de ZEDEC, pero no lo aceptó<sup>59</sup>.

A los propietarios de los terrenos en talud que bajan de la carretera federal a Toluca, que aceptaron la incorporación se les cobró 40 dólares por metro cuadrado y con eso tuvieron derecho a los servicios y fueron integrados a la zonificación con un uso habitacional de alta densidad. En el predio conocido como La Mexicana, que es el espacio que está vacío, todavía hay litigios y el gobierno ha perdido algunos.

Otro conflicto importante fue el del predio Tlayacapa, el cual abordaremos después. Aquí sólo mencionaremos que este predio estaba ocupado por pepenadores y que después de que sus líderes firmaron varios acuerdos con el GDF, no querían desalojar el terreno. El

---

<sup>59</sup> Comentario de Jorge Gamboa de Buen.



gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas desalojó el predio y cumplió el compromiso de entregar el terreno al Tecnológico de Monterrey, institución de educación superior privada.

En cuanto a la educación superior, en otra zona de este desarrollo inmobiliario, se presentó otro litigio importante. Está relacionado con el predio denominado “El Escorpión”, el cual fue donado por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador a la Universidad Autónoma Metropolitana para que construyera su cuarta unidad, “Cuajimalpa”, con una extensión de 35 mil 253 metros cuadrados.

El convenio de donación, suscrito el 5 de noviembre de 2004 por el entonces rector general de la UAM, Luis Mier y Terán, el oficial mayor del GDF, Octavio Romero Oropeza, y el director general de Patrimonio Inmobiliario del gobierno capitalino, Alberto Pérez Mendoza, se concretó pese a que desde el 24 de octubre de ese mismo año el juzgado décimo de distrito en materia administrativa del Distrito Federal admitió la demanda presentada por Mayolo Soto Segura, quien inició un juicio para reclamar derechos de propiedad sobre el rancho Memetla que, aseguró, comprende varios terrenos, entre los que se encuentra El Escorpión. La decisión de un juez de otorgar al quejoso una suspensión definitiva del acto reclamado el 10 de noviembre de 2004, obligó a detener toda acción hasta tanto no se presentara una resolución definitiva del caso. Después de casi cuatro años de conflicto, en el 2008, el GDF ganó el litigio y ratificó la donación a la UAM, esperando que se modifique el uso del suelo, para que la universidad pueda construir su cuarto *campus*.

Estos son sólo algunos ejemplos, que nos evidencian de cómo se ejecuta un megaproyecto como el del Centro Urbano de Santa Fe, con todas sus implicaciones. Se presenta un conjunto de agentes sociales y situaciones con respecto al origen de la tenencia de la tierra, cuyo objetivo es demandar el cobro de la renta urbana y el régimen de propiedad urbana se revela como uno de los elementos de mayor influencia para el desarrollo u obstaculización de proyectos relevantes para la ciudad, que dan lugar a enfrentamientos de tipo social y político. Como promotor el gobierno tiene un papel relevante en los conflictos y la resolución de los mismos, ya sea utilizando la fuerza pública como los mecanismos legales.



### **5.1.10. Infraestructura urbana y equipamiento**

Las áreas verdes y de preservación ecológica se ubican en la Alameda Poniente que se construyó donde originalmente estaban los tiraderos de basura y el relleno sanitario Prados de la Montaña, también en las barrancas, en la parte sur del proyecto entre las zonas habitacionales de La Loma, Jalalpa y Tlayacapa (Reyes, 1994:38). (Mapa 6)

Los equipamientos importantes son los educativos, entre los que se encuentran la Universidad Iberoamericana, ubicada en el área conocida como Peña Blanca y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey en Tlayacapa; en Prados de la Montaña se encuentran otras instituciones pre-escolares y de estudios superiores. Está en proceso la construcción de la Unidad Cuajimalpa de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Al uso habitacional se han destinado aproximadamente 200 has., de las cuales 162 están ocupadas por vivienda residencial unifamiliar y plurifamiliar, dispuestas tanto en forma de condominios verticales como horizontales. Destaca la zona de La Loma, ya que es un espacio privilegiado debido a que se encuentra en una zona alta, lo cual le permite contar con una vista panorámica de todo el Valle de México (Reyes, 1994:25).

#### *5.1.10.1. Vialidades*

En cuanto a vialidades esta zona se encontraba aislada y sólo se podía acceder por la carretera federal a Toluca, a través del puente de CONAFRUT, o por las avenidas Vasco de Quiroga y Santa Lucía. Por esta razón, la intervención estatal a través del Plan Maestro estableció cuatro accesos (Barros, 1993:128):

- i. Se negoció la construcción de cinco puentes a desnivel, donde Servimet y el Departamento del Distrito Federal tuvieron a su cargo la tarea de construir las vialidades laterales de la carretera de cuota.
- ii. Se construyó la prolongación Vasco de Quiroga, vialidad que permite cruzar a Santa Fe de un extremo a otro; con ello se tenía una alternativa a las laterales de la carretera a Toluca.
- iii. La prolongación de la avenida Santa Lucía- Tamaulipas, recorre el polígono por la parte sur y conecta con el sistema vial interior de Santa Fe.
- iv. Se construyó bajo la vía libre a Toluca un sistema de puentes que comunica a Santa

Fe con Bosques de las Lomas.

Las obras permiten comunicar a la zona con otras partes de la ciudad a través de la Av. Prolongación Paseo de la Reforma y la Av. Vasco de Quiroga, ello por el lado norte-oriente; mientras que por el sur-oriente sus vialidades conectan con San Antonio-Camino de Minas-Jalalpa, y las avenidas Santa Lucía, Molinos, Barranca del Muerto, Av. Centenario y Tamaulipas. Por su parte, la Av. Coral es la que enlaza la Av. Tamaulipas con la Av. Prolongación Paseo de la Reforma de sur a norte (López Tolteca, 1995:9). Además, existen las obras de infraestructura vial que se han construido para beneficiar la zona como los puentes de los Poetas que dan acceso al área comercial y corporativos desde la parte sur-oriente, por Centenario y las Águilas.

Internamente, la estructura vial está formada por avenidas principales con una amplitud de 36 metros de ancho, dotadas de camellones y carriles de incorporación protegidos, así como vueltas en U que intentan dar fluidez al tránsito; cabe mencionar que si bien existen rutas de autobuses y sitios de taxis, hay zonas de Santa Fe como La Loma, a las que es imposible llegar sin auto. Vale la pena mencionar que el proyecto vial no consideró importante al peatón, ya que las banquetas son muy reducidas porque se trata de un desarrollo diseñado para el automóvil.

En el año 2008, la acción estatal (GDF) siguió orientando recursos a la zona con la finalidad de otorgarle mayor accesibilidad a los corporativos. Se proyectaba la construcción de un túnel de paga para comunicar a Santa Fe con la zona de Polanco y al Corredor Reforma-Centro Histórico. La obra formaba parte del proyecto *Bicentenario* de la Ciudad de México, el cual incluía una serie de obras urbanas entre las que destacaban: Parque, Monumento; Plaza y Torre, todos denominados Bicentenario.

El último proyecto que se ha presentado para dar salida al desarrollo inmobiliario hacia el sur de la ciudad era el denominado Supervía (vía de comunicación urbana de peaje). Con esta obra el gobierno de la ciudad continua las obras viales que se iniciaron con la construcción de los puentes de los poetas. Los trabajos de construcción de la supervía poniente ha enfrentado la oposición de los pobladores de la delegación Magdalena Contreras, por las afectaciones que se han presentado a las colonias populares y las zonas con valor ambiental.

### **5.1.11. Adecuaciones para la urbanización**

Para poder estar en condiciones de lograr el desarrollo del proyecto inmobiliario, ha sido necesaria la construcción de una serie de elementos de infraestructura y de paisaje, entre los que destacan:

1. *La infraestructura hidráulica.* Se construyó una doble red de colectores para conducir por separado las aguas negras y pluviales, con el fin de lograr el ahorro y uso adecuado del agua. Las obras son: el colector marginal río Becerra y el colector marginal río Tlapizahuaya. Este último lleva las aguas negras a la planta de tratamiento construida en Jalalpa, para reutilizarla en el riego de áreas verdes y brindar los mismos servicios a otras regiones cercanas. También se construyó un vaso regulador en Totolapa con el cual se controlaron las aguas pluviales que escurrían hacia el área en donde hoy se encuentra el centro comercial y el Centro de Ciudad; para ello fue necesario entubar el ramal norte y sur del río Tacubaya (Reyes, 1994:20).
2. *La imagen urbana.* Para mejorar el medio ambiente se elaboró un proyecto de arquitectura del paisaje que rige todas y cada una de las edificaciones de la zona. La normatividad específica establece que cada predio destinará 30 por ciento de su extensión a áreas verdes. Además, se diseñó la instalación subterránea de las redes eléctricas y de telefonía a fin de evitar que los cables, postes y transformadores dañen el paisaje. En cuanto a la imagen urbana se estableció que las diferentes construcciones deberían respetar la norma de que todas las caras de los edificios, incluyendo la azotea, tendrían que ser tratadas como fachada. Asimismo, se ha buscado la homogeneidad de las áreas públicas, calles y avenidas mediante banquetas, andadores de adoquín y la siembra en los camellones de especies vegetales (Reyes, 1994:35).

Como se puede apreciar, el Gobierno del Distrito Federal ha invertido importantes recursos para la habilitación del desarrollo inmobiliario y hacer más atractiva la zona. Sin embargo, tanto los directivos de las empresas ubicadas ahí como los habitantes manifiestan constantemente de la existencia de problemas en el abastecimiento de agua y su desalojo a

través del drenaje. La observación más grave fue que las tuberías del drenaje que debería conducir el agua pluvial hacia la planta de tratamiento no estaba orientadas hacia la misma.

#### **5.1.12. El viejo Santa Fe frente al nuevo**

Como ya hemos anotado, el megaproyecto urbano de Santa Fe representa una nueva forma de atención o de intervención urbana influenciada por la globalización. En este sentido lo que en esta parte de la investigación nos interesa conocer es ¿cómo reaccionan los actores sociales a este tipo de transformaciones urbanas y de qué manera se confrontan o relacionan con otros actores?

El viejo Santa Fe está representado por el espacio tradicional del pueblo y sus habitantes que conservan la identidad y sus tradiciones. Los predios donde se ubica actualmente el Centro Urbano formaron parte del Pueblo Santa Fe de los Altos, uno de los pueblos fundados por Vasco de Quiroga en 1533. Los actuales pobladores que mantienen la tradición, se consideran actores sociales que han sido despojados de su territorio y que además nunca se les consultó sobre la modificación del mismo.

Desde el momento en que se iniciaron las expropiaciones de los terrenos que formaban parte de los tiraderos de basura y las minas de arena en 1984, la población del pueblo de Santa Fe reaccionó ante este proceso, mostrando su inconformidad por el temor a que fueran afectadas sus propiedades.

Posteriormente, cuando a finales de los ochenta se diseñó el primer programa de Zona de Desarrollo Controlado (ZEDEC), las autoridades comunicaron a la población que se construiría ahí un subcentro urbano, el cual comprendía la edificación de unidades habitacionales de interés social. En efecto, el primer instrumento de planeación para esa zona pretendía formar un subcentro con características populares, antes que el modelo de apertura al exterior se ejecutara de manera integral en México.

La segunda reacción de inconformidad de los pobladores de Santa Fe fue cuando a principios de los años noventa se dio a conocer el Programa Maestro que proyectaba la formación del actual megaproyecto urbano, el cual fue considerado como una amenaza a sus propiedades y a las tradiciones. El entonces regente Manuel Camacho Solís, manifestó

que el proyecto beneficiaría a la comunidad a través de la generación de empleos y que en estos se les daría prioridad a los habitantes de Santa Fe, con la finalidad de reducir horas/viaje/hombre en el transporte en la Ciudad de México (Barros, 1993).

Es necesario señalar que este es un discurso segregativo utilizado por los gobernantes de México durante las últimas décadas, cuando han tratado de localizar importantes proyectos inmobiliarios en zonas populares. Sólo por ejemplificar, esto mismo argumentaron cuando se pretendía construir un club de golf en Xochimilco y Tepoztlán. El último caso memorable fue el del aeropuerto de Atenco en el Estado de México.

En la elaboración del primero y segundo proyecto para Santa Fe, no fue considerado el instrumento de consulta ciudadana existente en la norma jurídica urbana del DF; por esta razón la población originaria no fue convocada a participar, por el contrario fue excluida y discriminada su opinión. De manera bíblica, podemos decir que los que “estuvieron convidados a la mesa” fueron los de la iniciativa privada nacional; por ello, sólo sus intereses prevalecieron en la concepción, desarrollo y seguimiento de este nuevo proceso de planeación estratégica. De esta manera da inicio una nueva forma para el desarrollo del proyecto a través de la asociación pública-privada (APP) impulsada por organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), bajo la estructura conceptual de la Nueva Administración Pública (*New Public Managment*).

La población capitalina en su conjunto, no presionó o se manifestó acerca de la construcción de este megaproyecto urbano, debido a que en los años ochenta el imaginario colectivo se había formado una imagen de Santa Fe asociada a los chavos banda y a los “panchitos” y en consecuencia se catalogaba como una zona de alta peligrosidad. De ahí que las acciones de gobierno fueron consideradas positivas de mejoramiento del entorno urbano. No se reconocía a Santa Fe como una zona de fuerte identidad tradicional y como patrimonio histórico de la ciudad. Tal y como sucedió en la zona de Cuicuilco en 1993, cuando no sólo los vecinos de esta zona protestaron por la construcción de una torre de 22 pisos y un centro comercial en las inmediaciones de la zona arqueológica de Cuicuilco, por parte de Carlos Slim.

Frente a la falta de participación, la población de la zona no incrementó sus acciones, no estructuró una acción colectiva, debido a dos razones: primero porque lo que

había ahí eran basureros y minas y segundo las expropiaciones y el polígono de actuación del proyecto no afectó sus propiedades, fue muy bien acotado, delimitado y segregado, no se presentan traslapes con lo tradicional y popular; el megaproyecto quedó encajonado, aspecto que ha permitido su aislamiento y dificultado su accesibilidad.

Los conflictos sociales que se han presentado fueron con los pepenadores de Tlayacapan que trabajaban en los basureros, quienes se resistieron hasta 1998 a ser desalojados de un predio importante para el desarrollo del megaproyecto. Estos trabajadores de la basura recibieron en 1988 un predio para que construyeran una unidad habitacional en Tlayacapan, donde se construyó el Tec de Monterrey. Los gobiernos posteriores firmaron acuerdos con los líderes, a través de los cuales se les otorgó vivienda y facilidades para la reubicación, proporcionándoles además, transporte de mudanza. Sin embargo, como este gremio estaba dividido en la zona y liderado por dos personas, entonces unos sí cumplían con los acuerdos y otros no. Ex funcionarios del DDF nos informaron que se orientaron recursos para la reubicación de esta población hasta en tres ocasiones. El gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas fue quien finalmente los desalojó del predio que fue entregado a una universidad privada. Esta acción se continuó con la formación de una zona segregada con carácter de exclusividad para el sector privado y población rica.

El Centro Urbano de Santa Fe contrasta con el viejo Santa Fe, por la desigualdad que se presenta entre grupos de ingresos bajos y de ingresos altos físicamente cercanos, pero con grandes diferencias espaciales. En estos dos casos se presenta una segregación urbana en la cual disminuye la distancia física entre familias de diferentes condiciones sociales.

#### **5.1.13. Asociación de Colonos Zedec Santa Fe (ACSF)**

La ciudad ha constituido un espacio importante para el estudio de los sectores populares a partir de los años setenta. Aunque la sociología urbana en el análisis de los movimientos sociales urbanos ha señalado la existencia de otros sectores como los medios y altos y a

otros actores (fraccionadores, empresarios de la construcción y agentes de bienes raíces) su estudio ha recibido poca atención de los especialistas urbanos. En este sentido, en la actualidad, con las transformaciones económicas recientes se plantean interrogantes respecto de la formación de actores colectivos del sector empresarial y su capacidad de incidir en el espacio urbano para acondicionarlo de acuerdo a sus intereses.

En esta etapa de transformaciones económicas se presentan algunos indicadores que nos permiten elaborar algunas hipótesis acerca de los cambios que se presentan en la construcción de los nuevos espacios urbanos y las relaciones entre el Estado y algunos sectores de la sociedad mexicana. Particularmente, en la ejecución del modelo de planeación estratégica, los sectores empresariales han participado más activamente en la transformación y valorización de ciertas áreas de la ciudad mediante “proyectos estratégicos”, desde su concepción hasta su administración.

Una revisión rápida del comportamiento de las organizaciones de sectores de altos ingresos nos muestra que su aparición no es generalizada, que se circunscribe a ciertos espacios y los medios que utilizan para reivindicar sus demandas no son los mismos que utilizan las movilizaciones populares. La relación y el reconocimiento de los gobiernos locales, también es muy diferente; asimismo su estructura interna y organizativa presenta otras características aunque sus demandas en ocasiones no son muy diferentes a las de otro tipo de organización urbana (demanda de seguridad pública, servicios, mantenimiento de la vialidad y espacios abiertos). Por estas razones es importante comprender ¿por qué en ciertas zonas de las ciudades se crean organizaciones de tipo empresarial y de sectores de ingresos altos que buscan gestionar el espacio urbano? ¿Quién es el actor que se moviliza y que significado tiene su acción?

Para el caso de los sectores de ingresos medios, Tarrés (1986) estudió la consolidación de la clase media en Ciudad Satélite, como un grupo que participa activamente en la conformación y administración de la zona, en una actitud de oposición política al sistema dominado por el PRI. No obstante que el trabajo de Tarrés tiene otros objetivos y agentes sociales, nos ha servido como guía en la elaboración de este apartado,

por ser de los primeros que han abordado el estudio de organizaciones vecinales de clase media.

El caso que analizamos en este apartado es el de la Asociación de Colonos Zedec, Santa Fe<sup>60</sup>, asociación civil, la que nos permite reconstruir un aspecto de la formación de un actor colectivo ante nuevas formas de configuración del espacio en el proceso de expansión urbana. El Centro Urbano Santa Fe se destaca como un caso notable en tanto operación inmobiliaria: por su importancia y porque ilustra las características asumidas por un gran desarrollo inmobiliario en el contexto de un nuevo modelo económico, justamente porque fue promovido a través de la conjunción de los sectores privado-público. Con este estudio pretendemos enriquecer el conocimiento de un actor colectivo que surge a partir de un proyecto considerado como modelo de actuación urbana contemporáneo, inducido por el proceso de globalización en la Ciudad de México. Este trabajo se basa en entrevistas realizadas a representantes de la organización, revisión de los escasos documentos que se encontraron sobre el tema y en información publicada en medios de comunicación como los periódicos La Jornada y Reforma, radio e internet.

El estudio de la Asociación de Colonos Zedec, Santa Fe (ACSF) tiene un particular interés, ya que presenta las características típicas de actuar de la clase empresarial mexicana en la definición de sus objetivos y su repercusión en la conformación del espacio urbano.

La ACSF fue fundada en enero de 1994, como asociación civil, por los primeros inversionistas que establecieron sus corporativos en este desarrollo: Automotriz Hermer, Banca Serfin, Impulsora Corporativa de Inmuebles, Corporativo Opción Santa Fe II, Universidad Iberoamericana, Parque Santa Fe, Inmuebles Hogar y Hewlett Packard de México (entrevista a Eduardo Martínez Lanz, presidente de la ACSF, 2007).

La idea de contar con una asociación en Santa Fe, es la de representar de manera formal a los colonos, tanto individual como colectivamente, en lo relacionado con sus propiedades o con problemas derivados del hecho de tener su domicilio en dicha zona, esto ante las autoridades federales y locales, así como ante toda clase de instituciones

---

<sup>60</sup> Agrupa a 85% de los propietarios de los inmuebles de la zona.



particulares o personas físicas (Martínez Lanz, 2007). En la práctica el objetivo de la Asociación es la de proporcionar los servicios básicos que requiere una comunidad, trabaja con seis prioridades: vialidades, infraestructura, mantenimiento, seguridad, crecimiento ordenado respecto al uso de suelo y atención a comunidades. Aquí se presentó una situación muy singular, ya que ninguna de las 2 delegaciones a las que pertenece el Centro Santa Fe, que son Álvaro Obregón y Cuajimalpa, se hicieron cargo de los servicios públicos, porque Servimet administraba la zona, posteriormente la Asociación de Colonos asumió este papel.

“Ninguna de las dos demarcaciones tiene recursos para el mantenimiento de Santa Fe. Somos algo aparte”. Por su parte, ambas delegaciones afirman que no tienen razones para atender la demanda de servicios de Santa Fe. (entrevista a Gerardo Ruiz Moreno, 2007).

Desde su creación, la Asociación contó con personal dedicado de tiempo completo a coordinar las actividades. En 1999 y en vista del crecimiento económico de la zona, se tuvo la necesidad de reestructurarla, nombrando así a un presidente, quien es respaldado por una mesa directiva formada por 4 titulares y 4 suplentes, representantes de las diversas empresas, que van desde gerentes de algunos inmuebles hasta propietarios de los mismos. Administrativamente se organiza como una empresa por medio de gerencias: de relaciones públicas, jurídica, administrativa y las coordinaciones de los operativos de seguridad y obras.

Actualmente la Asociación cuenta con más de 50 asociados activos entre los que se encuentran empresas corporativas de servicios, restaurantes, instituciones educativas, desarrollos habitacionales y centros comerciales, ubicados en las diferentes zonas que forman este centro urbano. Según los representantes no cuentan con un registro completo y clasificado del número total de asociados, quienes se afilian de manera voluntaria.

#### *5.1.13.1. Recursos*

Dos tipos de fuentes de recursos tiene la Asociación: una está representada por las cuotas que se cobran por afiliación y la otra por los recursos que orienta el Gobierno del DF a través de un fideicomiso. Con las cuotas se cubren gastos tales como jardinería y reparaciones. Se manejan cuotas obviamente determinadas por el tamaño del comercio o por la densidad de los departamentos; hay varios factores que influyen para establecer esas cuotas. El monto de éstas no se obtuvo debido a que se considera información confidencial y la poca transparencia que muestra la organización hacia el exterior. Por ejemplo, los diputados de la Asamblea Legislativa se quejan porque la directiva no les informa sobre el monto, administración y destino de los recursos.

El acuerdo inicial acordó con los dirigentes de este Fideicomiso que la aportación anual por parte del Gobierno del DF sería de 120 millones de pesos anuales. Sin embargo se les han ido autorizando los recursos de acuerdo con las posibilidades del GDF, por lo que en ocasiones se les ha dado menos. De acuerdo a información proporcionada por la Tesorería General del DF, el gobierno en 2004 entregó a la Asociación a través del Fideicomiso 30 millones de pesos; en 2005 y 2006, 40 millones de pesos; en 2007, 43.9 millones, en 2008 la asignación creció a 120 millones de pesos, en 2009 fueron 40 millones y en 2010, 30 millones de pesos. Para el 2011 se programó entregar 120 millones de pesos, pero hasta abril sólo les habían entregado 10 millones.

#### *5.1.13.2. La lucha por la administración y los servicios*

Con el acelerado crecimiento económico y demográfico que se presentó en la zona, algunos de los servicios y redes de infraestructura mostraban deterioro, lo cual dio como resultado que representantes de corporativos y habitantes demandaran obras de mantenimiento. Ellas no podían ser financiadas por los colonos, entonces la Asociación inició pláticas con el Gobierno para exponer las necesidades de la zona y se creó un Fideicomiso.

El Fideicomiso de Colonos de Santa Fe, constituido el día 23 de febrero de 2004, fue celebrado entre el Gobierno del Distrito Federal, y la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe, con la finalidad de establecer las bases de colaboración y condiciones bajo las cuales el Gobierno del Distrito Federal realizaría aportaciones de recursos al fideicomiso, proporcionarles las facilidades administrativas para que tramite y obtenga permisos y licencias para llevar a cabo las obras, comprometiendo a la Asociación de Colonos a dotar de servicios públicos y realizar obras de urbanización y mejora para el área urbana de Santa Fe, procurando que los colonos estén al corriente en el pago del impuesto predial. Con esta firma el Gobierno del DF comprometió una aportación de 330 millones de pesos para el resto de la infraestructura, una planta de tratamiento y una nueva subestación eléctrica, los cuales se otorgaran en cuotas anuales. Estos recursos provienen de los impuestos que se cobran en la zona y son devueltos a los colonos. Esto la convierte en una zona de excepción dentro del DF, ya que para el resto del territorio o colonias no aplica este criterio.

Además, por primera vez en México, con el reconocimiento oficial se logró una autoadministración privada, dirigida por una Asociación de Colonos, ya que como lo afirman los representantes de la organización, “la zona no pertenece administrativamente a ninguna delegación”. Es importante aclarar que la no pertenencia administrativa se refiere al mantenimiento del área, aspecto que a la fecha se corrobora con información proporcionada por funcionarios de la delegación Cuajimalpa, la cual indica que ella no destina recursos para el mantenimiento de la zona ni tiene injerencia en la administración de los recursos.

Los montos que se otorgan a la Asociación, a través del fideicomiso son un porcentaje del impuesto predial, están sujetos a revisión y aprobación expresa por parte del comité técnico, como máxima autoridad del fideicomiso y fideicomisario, integrado por 7 miembros de los cuales 4 los designa la Asociación y los 3 restantes el gobierno del Distrito Federal. Las decisiones son tomadas por mayoría y al menos se debe presentar un voto favorable de algún representante del gobierno del Distrito Federal; en caso de empate el presidente emite un voto de calidad las veces necesarias (Martínez Lanz, 2007).

En la Primera Sesión Ordinaria realizada el día 17 de Marzo de 2004 en la sala de juntas de la oficialía mayor del Gobierno del Distrito Federal, se designó como presidente del comité técnico del fideicomiso al empresario del sector bienes raíces José Luis Rión Santiesteban (presidente de la empresa JORISA, dedicada a la renta y administración de inmuebles ubicada en Santa Fe) y secretario del comité técnico al Licenciado René Muñoz Figueroa, que en esa fecha fungía como gerente general de la Asociación (Martínez Lanz, 2007).

La Primera Sesión Extraordinaria realizada el día 31 de Marzo de 2004 autorizó por parte del comité técnico del fideicomiso que la fiduciaria entregue a la Asociación de Colonos Zedec Santa Fe, A.C (ACSF), el primer monto para continuar los proyectos de rehabilitación del área urbana Santa Fe, referentes a bacheo de vialidades principales y conservación de áreas verdes, entre otros. Servimet suspendió los recursos para la construcción de la infraestructura hidráulica y la puesta en marcha de la planta de tratamiento de aguas residuales, luego de que se detectaron gastos injustificados por la Asociación de Colonos en la construcción de infraestructura. Los gastos fueron por 8 millones 606 mil pesos en pavimentación, señalamientos viales y fletes, los cuales se consideraron demasiado altos en comparación con los precios del mercado (Martínez Lanz, 2007).

Nuevamente en el 2006, el gobierno del DF canalizó al fideicomiso recursos; con ellos se realizaron obras de re-encarpetamiento, bacheo, desazolve y jardinería, pero la mayor parte de los recursos (80 por ciento) se canalizaron al re-encarpetamiento.

Para el 2007, la Asociación solicitó un incremento del 30 por ciento, unos 70 millones de pesos, "porque las necesidades son mayores, hay que reparar camellones, luminarias y balizamiento de algunas avenidas" (Martínez Lanz, 2007). Pero el incremento fue de sólo 3.9 millones.

Para concluir los trabajos de la planta de tratamiento se requiere la infraestructura de drenaje y la instalación de redes que lleven la descarga de las aguas hacia la planta, trabajos que se prevé podrían concluirse los próximos años. En cuanto a la subestación eléctrica, el

proyecto estaba a cargo de Luz y Fuerza del Centro y del gobierno de la ciudad. Con la liquidación de Luz y Fuerza del Centro ahora los trabajos son responsabilidad de CFE.

Es importante mencionar que un aspecto crítico del Fideicomiso Santa Fe ha sido la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos públicos. Por ejemplo, se solicitó al presidente de la Asociación detalle sobre la inversión de los recursos durante 2006, el presidente ofreció una copia de su informe anual; sin embargo, el gerente de la misma asociación, se disculpó por no entregarlo, debido a que requería de la autorización de la Secretaría de Finanzas del GDF.

#### *5.1.13.3. Toma de decisiones*

La Asociación se guía por la opinión de los colonos que hacen llegar sus demandas a través de correos electrónicos y telefónicamente. Con esto se realiza un listado y se van organizando por orden de prioridad; el resultado es que la población está muy preocupada por la seguridad, por lo cual se ha diseñado un programa de instalación de cámaras de video e incremento del número de patrullas (Ruiz Moreno, 2007).

Se tienen reuniones con la mesa directiva, en donde se exponen los avances de las obras, las acciones ejecutadas y un informe general de actividades. A estas reuniones a veces se invita a los representantes de los corporativos para que se presente una retroalimentación. Sin embargo, para la jerarquización de las demandas, son los directivos los que toman las decisiones, es decir, que estas están generalmente centralizada y es gerencial.

#### *5.1.13.4. Relaciones con las dependencias del Gobierno del DF*

Los representantes de la Asociación tratan los asuntos del Centro Urbano Santa Fe directamente con el Jefe de Gobierno; nunca se han coordinado con las Secretarías y el contacto se da con estas dependencias por indicación del Jefe de Gobierno; él les dice con

quien hablar. Por otra parte, a pesar de que este Centro Urbano está asentado en el territorio de las delegaciones Álvaro Obregón y Cuajimalpa, estas no participan en la administración, ni forman parte del fideicomiso. Lo único que realizan es la supervisión de las obras que se estén realizando de acuerdo con la manifestación de obras y la autorización de licencias especiales en Suelo de Conservación, las cuales sí otorgan las delegaciones. Por lo demás es una zona que se auto administra.

#### *7.1.13.5. La acción colectiva*

La primera de una serie de acciones colectivas que ha emprendido la Asociación de Santa Fe fue la de apoyar a la población residente en trámites para interponer un amparo ante el alza del impuesto predial en el 2005. La razón que argumentaban era que no correspondía el valor del predial a los servicios que recibían y las mejoras realizadas a la zona.

“...la gente no estaba de acuerdo con esas alzas del impuesto predial y esas actas o demandas se ingresaban directamente al gobierno por parte del particular. Bueno, nosotros únicamente lo que hicimos fue dar apoyo a toda la gente que estaba inconforme”. (Ruiz Moreno, 2007)

Debido a la amplia respuesta de los vecinos y que se preveían más amparos, la Asociación abrió dos módulos más para atender a los habitantes. Uno de los módulos se ubicó en la colonia Reforma Antigua y otro en el Club de Golf Bosques de Santa Fe, dado que esperan tramitar al menos mil amparos.

La Tesorería del DF creó la modalidad de "enclaves de valor" referidos a la actualización del pago de predial de construcciones que, aún compartiendo una zona con otros inmuebles, cuentan con edificación de mayor valor y servicios diversos, como seguridad privada o vialidades internas, lo cual incide en un crecimiento de su valor de uso de suelo. A raíz de su creación en diciembre del 2005, se ajustó el pago de 160 inmuebles ubicados principalmente en la zona de Santa Fe, lo que provocó la interposición de amparos. Ellos no surtieron efecto para disminuir los montos, debido a que se trata de una

actualización, no de una acción injusta o inequitativa contra un grupo de contribuyentes. Ante esto los representantes de la Asociación presentaron renuencia en proporcionar información de los amparos interpuestos y los resultados de esta acción.

No obstante, en un reportaje periodístico se obtuvo información de la Tesorería del DF, la cual expresa que más de 3,000 contribuyentes presentaron amparos para evitar el pago del impuesto predial; la resistencia tiene sus orígenes en las zonas donde viven personas de alto nivel económico, en especial Santa Fe. De esta zona se presentaron 800 amparos (periódico Reforma, 16 de Febrero de 2005).

La segunda movilización de residentes, a través de la Asociación, fue la oposición a los usos del suelo y su densidad. La primera de este tipo fue la oposición a que en el predio La Mexicana se edificaran 8 mil 250 departamentos en edificios de hasta 20 niveles, ya que argumentaban la falta de condiciones para el cambio de uso de suelo. En este caso la Asociación de Colonos ganó una suspensión provisional contra este proyecto.

En la demanda de amparo promovido ante el juez cuarto en materia administrativa, los vecinos de Santa Fe acusaron al jefe de gobierno, a la Asamblea Legislativa, al titular de SEDUVI, al delegado de Cuajimalpa y al secretario de Gobierno, entre otras autoridades, de promulgar, expedir y firmar el decreto de modificación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Santa Fe, cuando esta zona no cuenta con los servicios suficientes. Los vecinos señalaron que no había suficiente agua, energía eléctrica, vialidades y estructura urbana para tantos departamentos, pues significaría que 23 mil personas llegarían a vivir en la zona. En la denuncia de amparo 1287/2004 argumentaron que, aunque hubo oposición al proyecto, las autoridades lo aprobaron. Los colonos soportaron su demanda con el programa parcial de desarrollo urbano, el cual permitía la edificación de 2 mil 300 viviendas, pero las autoridades cambiaron a 8,250, en el Decreto que fue publicado el 10 de noviembre del 2004, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Este documento cambió el uso de suelo para permitir la construcción de vivienda plurifamiliar de 20 niveles, con 300 metros cuadrados por departamento y 50 por ciento de área libre.

Las autoridades expresaron que esta suspensión no afectará la edificación de viviendas porque el decreto de cambio de uso de suelo y la desincorporación fue aprobada

por causa de interés público. Aunque pararon por un tiempo las obras, después en negociaciones, la Asociación obtuvo el compromiso del gobierno de otorgar recursos para el mantenimiento del Centro Urbano y reducir a 5 mil las viviendas residenciales que se construirán.

La tercera acción colectiva significativa fue la oposición a la construcción de un centro nocturno de espectáculos para adultos, denominado “table dance”. Los residentes se movilizaron y acamparon permanentemente en el lugar donde se pretendía construir el local hasta que las autoridades de la Delegación Álvaro Obregón frenaron la instalación del giro considerado como “negro”.

A través de su página de Internet y correos electrónicos, la Asociación de Colonos de Santa Fe convocó a los residentes de la zona a movilizarse y concentrarse en Prolongación Reforma 203, en Santa Fe, donde se construiría este centro nocturno.

En este sentido la Asociación se ha convertido en un factor fundamental para la autorización de usos del suelo, hecho que los representantes niegan, pero nuestro trabajo de campo confirma. Se nos informó que representantes legales del centro nocturno visitaron a Eduardo Martínez Lanz, presidente de Colonos de Santa Fe, para solicitar su visto bueno de la apertura del centro nocturno, gestión que fue negada por el presidente y de la reunión resultó la acción colectiva que tuvo como resultado la clausura del lugar.

La cuarta acción colectiva de la ACSF registrada, fue impedir que se construyera el plantel Cuajimalpa de la Universidad Autónoma Metropolitana, en el predio conocido como “El Escorpión”, ubicado en la avenida Vasco de Quiroga, frente al Hospital ABC, que tiene un valor comercial aproximado de 350 millones de pesos. Este predio fue donado por el GDF a esta institución de educación superior; la finalidad era que este Centro Urbano contara con una institución académica pública, ya que la zona ya cuenta con tres de carácter privado.

La Asociación de Colonos se opuso a este nuevo proyecto, ya que no existían las condiciones adecuadas de infraestructura para alojar a más población universitaria y que el



uso del suelo autorizado no era para ese destino. Además se presentó un litigio por la propiedad, el cual en mayo de 2008 fue ganado por el GDF.

La acción de la Asociación ha significado un logro parcial, ya que desde el 2004 se suspendieron las acciones para construir el cuarto *campus* universitario de la UAM. Ahora en el 2008, el GDF ganó el litigio de la propiedad que se siguió desde 2004 en el juzgado décimo de distrito en materia administrativa por la demanda interpuesta por el señor Mayolo Soto Segura, que reclamó como suyo ese espacio. Con esto la delegación de Cuajimalpa reanuda las acciones para que se construya la universidad pública, iniciando los trámites ante la Asamblea Legislativa para modificar el uso del suelo.

Hasta ahora, en el aspecto político, la Asociación no ha sido el medio para que sus representantes ingresen a la actividad político-electoral, tal como ha sido una práctica con otro tipo de asociaciones en la metrópoli. Los casos de Ciudad Satélite y de la Delegación Iztapalapa son ilustrativos de la inserción en la esfera política.

El caso de la Asociación de Colonos de Santa Fe, nos ha permitido explicar la organización de sectores de altos ingresos a partir de la apropiación del espacio urbano, en la cual han sido privilegiados y tratados como ciudadanos de excepción. Esta situación es muy diferente cuando se trata de la apropiación popular de la ciudad, la cual se presenta con una serie de carencias y problemas que requieren de una mayor intervención pública. Es importante mencionar que en esta parte sólo hemos tratado las relaciones que ha establecido este grupo social con el gobierno, por lo cual para conocer su conformación como actor social, falta hacer referencia a sus relaciones con otros interlocutores como la iglesia, los partidos políticos y los grupos de escasos recursos que rodean el Centro Urbano.

## **5.2. LAS NUEVAS MODALIDADES DE ACCESO AL SUELO URBANO METROPOLITANO**

Como ya se explicó en el apartado anterior, el mecanismo tradicional de acceso al suelo para algunos desarrollos inmobiliarios ha sido el mercado formal: en el caso de la

participación del Gobierno del DF, este fracciona, introduce la infraestructura, promociona y vende los terrenos a desarrolladores bajo ciertas normas. Posteriormente, estos realizan el proyecto, obtienen las licencias correspondientes, construyen y venden su producto. Pero en la construcción de este gran centro urbano se han presentado otro tipo de mecanismos para obtener suelo, particularmente en el Suelo de Conservación. Estas nuevas modalidades son la asociación ejidal-privada (prevista en la nueva Ley Agraria) y el sistema de actuación por cooperación e intercambio (establecida en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal).

### **5.2.1. Asociación ejidal-privada**

#### *5.2.1.1. La reforma al artículo 27 constitucional de 1992 y sus implicaciones para la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en la Ciudad de México*

Una de las consecuencias de las reformas al artículo 27 de la Constitución y de la nueva Ley Agraria es la formación de asociaciones entre los ejidatarios y empresarios tanto para proyectos productivos como inmobiliarios. Antes de 1992, los ejidos y los bienes comunales tenían las siguientes restricciones legales, que los imposibilitaban de ser productivos desde el punto de vista económico: eran inalienables, imprescriptibles, inembargables, intransmisibles, no hipotecables, no arrendables, no gravables, no sujetos a cesión, no explotables en aparcería, no sujetos a explotación indirecta y no sujetos a explotación por terceros, (al utilizar mano de obra ajena, los ejidatarios perdían la parcela y la cosecha).

Debido a estos candados, los gobiernos que impulsaron el neoliberalismo en México llevaron a cabo una reforma a la Constitución, con la finalidad de liberar el suelo ejidal y propiciar la modernización del campo nacional. La exposición de motivos de la iniciativa de reforma declaraba la iniciación de los cambios que permitieran "modernizar" el campo, entendiendo por esto una mayor producción y productividad, con base en el otorgamiento de certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra y en la posibilidad de realizar

asociaciones entre todo tipo de productores que quisieran hacerlo, lo que a su vez incidiría en una mayor inversión privada y en su capitalización.

Con base en los puntos anteriores y en un discurso modernizador que se enfocaba a la libertad y justicia para el campo, la primera acción importante fue la conclusión del reparto agrario. En los aspectos políticos la reforma marcaba el fin del paternalismo gubernamental sobre los ejidatarios dejándolos expuestos a las leyes del mercado con intervenciones del Estado que sólo cumplieran funciones complementarias. Su aprobación tenía un objetivo más realista de adecuación de las leyes nacionales para que México pudiera participar en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que fue la postura de un nuevo proyecto que se ejecutó en el país como una opción que impulsaría el desarrollo económico futuro de la nación.

Esta fue una reforma que abrió un debate en la sociedad; algunos la consideraban necesaria, otros la catalogaban como un retroceso. Ahora, a más de tres lustros el resultado es que ha sido incompleta y que no se han cumplido a cabalidad los objetivos fijados y en particular, las asociaciones de los ejidatarios con los privados no ha tenido el efecto positivo que se enunció. El efecto principal fue diversificar los mecanismos de incorporación de suelo de propiedad social al mercado inmobiliario urbano y provocar un auge del mercado libre, el cual en la actualidad está competido entre los desarrolladores inmobiliarios y la población empobrecida de la metrópoli. Antes de la reforma, las familias desfavorecidas urbanas accedían mayoritariamente al suelo de origen ejidal o comunal de manera irregular, porque el mercado formal se caracterizó por ser excluyente, ya que la población de menores ingresos no accedía al suelo formalmente urbanizado. El mercado inmobiliario no ofrecía suelo con servicios al precio que los estratos más desfavorecidos de la población podían pagar.

#### *5.2.1.2. Las reformas y el acceso al suelo*

Para retirarles el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable y entregar a los ejidatarios los certificados parcelarios y/o certificados de derechos sobre tierras de uso

común, o ambos, según sea el caso, así como los títulos de solares urbanos, se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE); esto requirió de cambios en la administración pública federal. Fue modificado el Registro Agrario Nacional (RAN), con el propósito de hacer más eficiente las actividades de registro relativas a las modificaciones de la propiedad de la tierra y los derechos sobre la misma. Asimismo, se crearon los Tribunales Agrarios (TA) y la Procuraduría Agraria (PA) como órganos especializados para la administración y la procuración de la justicia agraria.

La aplicación del PROCEDE en un núcleo ejidal debe ser considerado por la Asamblea Ejidal y cuando ésta se realiza deben estar presentes un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público. La tarea del PROCEDE ha sido lenta debido a que no es obligatorio y a una serie de problemas que presenta el campo como: controversias de linderos y carencia de documentación básica, entre otros. El PROCEDE, que inició el 10 de marzo de 1993, no implica *per se* la privatización de las tierras ejidales, ya que sólo persigue su regularización mediante la expedición y entrega de los certificados y títulos correspondientes (la privatización en todo caso es una posibilidad posterior) (Olivera, 2001).

Con base en los nuevos lineamientos de la Ley Agraria (1992), de la Ley General de Asentamiento Humanos (1993), y los avances del PROCEDE, se han puesto en marcha nuevos mecanismos para incorporar legalmente suelo al desarrollo urbano. Según Olivera (2005) ellos son los siguientes:

*Expropiación concertada de bienes ejidales y comunales*: es un acto de autoridad fundamentado en una causa de utilidad pública. Se aplica a las tierras parceladas del ejido, a las tierras de uso común y a las superficies para el asentamiento humano. Se promueve la concertación con el núcleo agrario con la finalidad de evitar su oposición y así acelerar su conclusión. La concertación es la novedad que distingue a esta modalidad de las expropiaciones anteriores; se puede concertar para dedicar las tierras a proyectos nuevos de urbanización, o para separar áreas de crecimiento de poblados en proceso de regularización.

*Adopción de dominio pleno:* es el único mecanismo mediante el cual la tierra de propiedad social se privatiza; pero la adopción del dominio pleno solamente aplica a las tierras parceladas del ejido y no a las tierras de uso común ni a las tierras para asentamiento humano. Es una decisión que toman los ejidatarios individualmente, aunque ya una vez concluido el PROCEDA que, como se recordará, proviene de una decisión de la Asamblea Ejidal. Cuando se ha adoptado el dominio pleno los titulares del suelo pueden comercialarlo de manera directa. Las autoridades urbanas, sin embargo, manifiestan su preferencia de que los ejidatarios aporten las tierras de uso común a sociedades inmobiliarias y no que las enajenen directamente a terceros no ejidatarios, por temor a que no se desarrollen dentro de la normatividad urbanística, como de hecho ocurre.

*Aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales):* es la modalidad de incorporación que ha sido impulsada por la Sedesol y la Procuraduría Agraria. Requiere de una decisión de la Asamblea Ejidal aplicable a las tierras de uso común y consiste en la posibilidad de asociación de los miembros del núcleo agrario en lo individual o como persona moral. La asociación se puede dar con los sectores público, social y privado.

En este último mecanismo se enmarca el caso de los ejidatarios de San Mateo Tlaltenango y diversas inmobiliarias, para construir un club hípico y de golf en el poniente de la ciudad.

Los primeros esquemas para constituir lo que en un principio se llamaron compañías ejidales de desarrollo urbano se dieron entre 1992 y 1994 como pruebas piloto; también se les ha denominado joint-ventures<sup>61</sup>. Como ya se mencionó en la Primera Parte de antecedentes de esta investigación, la participación del sector privado en el ejido no es nueva, ya que la modalidad de permuta que hasta 1971 permitía intercambiar tierra ejidal en una ciudad a cambio de otra de características parecidas, de propiedad privada, en otro

---

<sup>61</sup> Son alianzas estratégicas con participación de los sectores público, social y privado, recomendadas en esta etapa de globalización por organismos internacionales como La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Una de las ventajas que se argumenta es la de compartir costos y riesgos de los proyectos que estarían más allá del alcance de una sola empresa. Sin embargo, como lo veremos más adelante los costos y riesgos sólo lo asumieron los ejidatarios en Cuajimalpa.

lugar, fue aprovechada por desarrolladores para construir complejos turísticos, parques industriales y vivienda residencial.

De los poco más de mil cien ejidos que existen alrededor de las grandes ciudades, sólo en dieciocho se han puesto en marcha inmobiliarias ejidales y únicamente en 13 entidades. Considerando el caso de las inmobiliarias, los desarrollos urbanos impulsados de esta manera, no han sido orientados a satisfacer la demanda de los sectores sociales de más bajos ingresos. Por el contrario, las inmobiliarias ejidales en marcha han tratado de crear desarrollos para población de ingresos medios y altos, clubes hípicos y de golf, turismo, y parques industriales (Olivera, 2005).

Después de transcurridos más de quince años de la reforma, se ha concluido que los beneficios de la desregulación del ejido son sólo aparentes para el ejidatario, en tanto que no se le permite tomar decisiones de manera individual (Rello, 1996 y Olivera, 2005). Un ejemplo es el caso de Santa Fe: el trato desigual entre los ejidatarios e inversionistas privados no ha tenido beneficios para los primeros y a esto se le suma la participación gubernamental en apoyo al sector privado, lo cual crea desconfianza.

### *5.2.1.3. La asociación de los ejidatarios de San Mateo Tlaltenango e inmobiliarios privadas*

La reforma al artículo 27 constitucional cambia la situación de la periferia urbana del DF, ya que ahora resulta técnica y jurídicamente posible utilizar el suelo de origen ejidal para usos urbanos bajo los mecanismos del mercado (oferta-demanda). Dentro de las nuevas formas de incorporación de suelo social al desarrollo urbano se presentó la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles (inmobiliarias ejidales).

Los primeros esquemas para constituir compañías ejidales de desarrollo urbano se dieron entre 1992 y 1996 en siete estados del país: Baja California, Coahuila, DF, Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora, como lo podemos apreciar en el cuadro 5.1. En el DF el ejido de San Mateo Tlaltenango es precursor. La asociación se llevó a cabo en

el período 1992-1996 con las inmobiliarias Los Prados y Club la Sierra, con el objetivo de construir un club de golf y un hípico respectivamente, en más de 76 hectáreas. Vale la pena recordar que la participación del sector privado en el ejido, no es nueva, como ya se estudió en la primera parte de esta investigación la modalidad de permuta.

**Cuadro 5.1**

Procuraduría Agraria Constitución de Sociedades Mercantiles Inmobiliarias, 1992 y1996.							
Estado	Municipio	Ejido	Beneficiarios	Superficie Has.	Inversionista	Sociedad	Objeto Social
Baja California Sur	Los Cabos	San José del Cabo	270	261.3	No hay	Inmobiliaria Integral de Baja California, S. A. de C. V.	Inmobiliario
Coahuila	Torreón	San Antonio de los Bravos	113	532.4	Zela Servicios, S.A. de C.V.	Ciudad Nazas San Antonio S. A. de C. V.	Inmobiliario
<b>Distrito Federal</b>	<b>Cuajimalpa</b>	<b>San Mateo Tlaltenango</b>	128	45.5	Inmobiliaria los Prados, S.A. de C.V.	Club de Golf Reforma, S. A. de C. V.	Inmobiliario
<b>Distrito Federal</b>	<b>Cuajimalpa</b>	<b>San Mateo Tlaltenango</b>	128	31.4	Club la Sierra, S. A. de C. V.	Club Hípico la Sierra, S. A. de C. V.	Inmobiliario
Guanajuato	Irapuato	Irapuato	253	43.5	Gap Desarrollos Cooperativos, S. A. de C. V.	Irapuato XXI, S. A. de C. V.	Inmobiliario
San Luis Potosí	San Luis Potosí	Garita de Jalisco	85	200.0	Constructora y Urbanizadora de las Lomas, S. A. de C. V.	Residencial la Tenería, S. A. de C. V.	Inmobiliario
San Luis Potosí	San Luis Potosí	Garita de Jalisco	85	54.6	Constructora Rangel, S. A. de C. V.	Lomas de la Garita, S. A. de C. V.	Inmobiliario
San Luis Potosí	San Luis Potosí	Garita de Jalisco	85	578.1	Urbanizadora del sur de San Luis, S. A. de C. V.	Desarrollo del Pedregal, S. A. de C. V.	Inmobiliario
Sinaloa	Mazatlán	El Habalito	138	1,257.2	No hay	Cd. Industrial Mazatlán, S. A. de C. V.	Inmobiliario
Sonora	San Luis Río Colorado	San Luis	236	3,471.0	Grupo Nafta	Constructora e Inmobiliaria Ejido de San Luis, S. A. de C. V.	Inmobiliario
<b>Total</b>				<b>6,475.0</b>			

Fuente: “Estrategias de política pública para incorporar suelo de origen ejidal y comunal al desarrollo urbano y la vivienda”, *Estudios Agrarios*, No. 13, Septiembre-diciembre 1999.

El objeto de las inmobiliarias ejidales formadas hasta 1999 ha sido crear desarrollos para población de ingresos medios y altos, clubes hípico y de golf, turismo, y parques industriales (Olvera, 2001). De los poco más de mil cien ejidos que existían alrededor de las grandes ciudades, sólo en dieciocho se han puesto en marcha inmobiliarias ejidales, ubicados en 12 entidades. En el DF, hasta el año mencionado, se presenta la asociación ejidal-privada en el ejido de San Mateo Tlaltenango con cuatro inmobiliarias, las dos ya mencionadas y durante el periodo de 1997-1999 se aceptan otras dos con las sociedades

inmobiliarias de Río de Santa Fe y Cumbres de Santa Fe, con una suma total de 40 hectáreas para desarrollos residenciales. (Cuadro 5.2).

**Cuadro 5.2**

Sociedades Mercantiles Inmobiliarias Constituidas entre 1992 y1999.							
Número	Estado	Ejido	Beneficiarios	Superficie Has.	Sociedad	Objeto Social	Fecha de Aceptación
<b>1992-1996</b>							
1	Baja California Sur	San José del Cabo	270	261.3	Inmobiliaria Integral de Baja California, S. A. de C. V.	I	12-VIII-94
2	Coahuila	San Antonio de los Bravo	113	532.4	Ciudad Nazas San Antonio S. A. de C. V.	I	22-VIII-94
3	Distrito Federal	San Mateo Tlaltenango	128 *	45.5	Club de Golf Reforma, S. A. de C. V.	I	10-VII-94
4	Distrito Federal	San Mateo Tlaltenango	128 *	31.4	Club Hípico la Sierra, S. A. de C. V.	I	20-X-94
5	Guanajuato	Irapuato	253	43.5	Irapuato XXI, S. A. de C. V.	I	25-XI-94
6	San Luis Potosí	Garita de Jalisco	85 *	200.0	Residencial la Tenería, S. A. de C. V.	I	18-IV-94
7	San Luis Potosí	Garita de Jalisco	85 *	54.6	Lomas de la Garita, S. A. de C. V.	I	10-X-94
8	San Luis Potosí	Garita de Jalisco	85 *	578.1	Desarrollo del Pedregal, S. A. de C. V.	I	21-IX-94
9	Sinaloa	El Habalito	138	1,257.2	Cd. Industrial Mazatlán, S. A. de C. V.	I	1-X-94
10	Sonora	San Luis	236	3,471.0	Constructora e Inmobiliaria. Del Ejido de San Luis, S. A. de C. V.	I	30-VI-92
	Subtotal			6,475.0			
<b>1997-1999</b>							
11	Baja California	La Misión	49	1,150.0	Inmobiliaria Ejidal Misión S. de R. L. de C. V.	E.I.	9-I-97
12	México	Santiago Cuautlapan	315	54.9	Alcacia, S. A. de C. V.	I. Ind.	30-I-97
13	Distrito Federal	San Mateo Tlaltenango	128 *	10.9	Río de Santa Fé, S. A. de C. V.	I	24-I-97
14	Baja California	Adolfo López Mateos	36	1,100.0	Polo de Desarrollo Cerro Prieto, S. A. de C.V.	I. Ind.	5-II-97
15	México	La Piedad	32	55.2	Fracc. La Piedad, S. A. de C. V.	I	19-II-97
16	México	San Francisco Tepojaco	158	220.1	Inmob. Ejidal San Francisco I, S. A. de C. V.	I	22-V-97
17	Sinaloa	El Tetuán	42	2,201.4	Desarrollo Nuevo Altata, S. A. de C. V.	E.I.	17-XII-97
18	Zacatecas	La Escondida	135	202.9	Inmobiliaria Ejidal La Escondida, S. A. de C. V.	I	11-X-99
19	Jalisco	Emiliano Zapata	151 *	229.8	Jarongo, S. A. de C. V.	E.I.	19-X-99
20	Jalisco	Emiliano Zapata	151 *	272.3	Tangara, S. A. de C. V.	E.I.	19-X-99
21	Jalisco	Emiliano Zapata	151 *	136.3	Acamaya, S. A. de C. V.	E.I.	19-X-99
22	Guanajuato	La Joya	59	25.2	Inmob. y Constructora Ejidal la Joya, S. A. de C. V.	I	17-XII-97
23	Nuevo León	Sabinas Hidalgo	98	618.0	Inmob. del Ejido Sabinas Hidalgo	I	30-VI-99
24	Distrito Federal	San Mateo Tlaltenango	128 *	29.1	Cumbres de Santa Fé	I	9-VI-99
25	Jalisco	Lagos de Moreno	148	27.9	Inmobiliaria Ejidal La Virgen, S. A. de C. V.	i	11-X-99
	Subtotal			6,334.0			

Notas objeto social: I = Inmobiliario E= Ecoturístico Ind.= Industrial  
 \*\_/ Se trata de los mismos ejidatarios ya que el ejido se fraccionó dando lugar a tres desarrollos inmobiliarios  
 Fuente: Olivera, Guillermo (2001)

Los antecedentes de este tipo de operación en el ejido de San Mateo Tlaltenango, en Cuajimalpa, se localizan cuando las autoridades permitieron a los ejidatarios la construcción de viviendas en un perímetro aproximado de 100 hectáreas de vocación forestal y recarga del acuífero. Esta situación los obligó a "aportar" sus tierras a diversas inmobiliarias (filiales de la empresa CAABSA<sup>62</sup>) en una sociedad mercantil, pero con el

<sup>62</sup> El Grupo Caabsa (Constructora Aboumrad, Amodío y Berho SA de CV), incluyó a los desarrolladores del Centro Comercial Santa Fe y socios con 75 empresas más en la construcción del Centro de Exposiciones Internacionales Santa Fe, con más de 170 mil metros cuadrados y un valor cercano a 100 millones de dólares. Es importante resaltar que esta empresa también participó en la construcción de los puentes de los poetas.



compromiso de que desarrollarían proyectos ambientales. En la operación fungió como mediador el entonces regente Manuel Camacho Solís.

Esta operación constituye el inicio de la urbanización de una zona dentro del complejo de Santa Fe conocida como Hueyatla, ahora con un gran rendimiento debido a la construcción de los puentes de los Poetas, sobre las cañadas Puerta Grande, Atzoyapan y Los Helechos. En enero de 1991, la Asamblea de Ejidatarios autorizó la firma de un “Convenio de Compensación” con la sociedad mercantil Club La Sierra, por el uso temporal del suelo para la construcción de canchas ecuestres, con vigencia de tres años renovables por períodos iguales hasta completar doce años, con la responsabilidad de mantener el equilibrio ecológico de las barrancas. Por ello se propuso una “sociedad” para su preservación. Los ejidatarios mediante la aportación de tierras y los empresarios con los recursos económicos para el cuidado de la zona.

Después de la liberación comercial de terrenos ejidales por las reformas al Artículo 27 de la Constitución y a la Ley de la Reforma Agraria, los ejidatarios, en junio de 1994, aportaron más de 45 hectáreas para la ampliación del Club de Golf Reforma (Cuadro 5.1) y 42 días después 31 hectáreas más al Club Hípico La Sierra; esto con el propósito de desarrollar actividades hípicas, ecológicas y recreativas, mejorar y conservar las áreas naturales y construir la infraestructura para remodelar y ampliar un centro ecuestre mediante la aplicación de procedimientos y sistemas avanzados de construcción, buscando la optimización de los recursos naturales con el establecimiento de infraestructura y sistemas ecológicos que permitan la preservación del entorno natural. Como se puede observar en el Cuadro 5.1, este ejido no fue el único que participó en la constitución de Sociedades Mercantiles Inmobiliarias entre 1992 y 1996; se llevaron a cabo operaciones en 7 entidades, con la formación de 10 Sociedades que comprendían 6,475 hectáreas.

En enero de 1997 hubo una nueva “aportación” de 10.9 hectáreas a la Sociedad Anónima Río de Santa Fe, y en julio de 1999 casi 30 a la empresa Cumbres de Santa Fe (Cuadro 5.2), que sumaron cerca de 116 hectáreas en total. Una vez realizadas las aportaciones de tierra por parte de los ejidatarios, los socios capitalistas comenzaron a presionarlos, con la finalidad de que ellos también aportaran capital a las empresas. Al no

contar con recursos económicos, los ejidatarios fueron convencidos de que lo mejor era vender su parte de la sociedad en 40 pesos el metro cuadrado, respetando los acuerdos de preservación ecológica. Y no obstante que les habían dicho que esos terrenos no tenían mayor utilidad, tras ser fraccionados por inmobiliarias ahora se venden hasta en 10 mil pesos el metro cuadrado. Los ejidatarios han presentado una denuncia para demandar una indemnización adecuada o bien la restitución de sus tierras.

En el 2007, de acuerdo a la información parcial de la Delegación Cuajimalpa, se ha otorgado una licencia especial para una nueva asociación ejidal-privada, en el área denominada Cañada de Santa Fe. Esta información sólo la tiene la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, ya que otras áreas como la de Recursos Naturales de la Delegación saben que ya fue aprobado el caso, pero no tienen detalles del proyecto, aunque parte de su responsabilidad es el control del Suelo de Conservación en la demarcación.

Jones y Pisa (2000: 9-11) encuentran algunas limitantes en el funcionamiento de las inmobiliarias ejidales, de las cuales algunas se pueden aplicar para el caso de Santa Fe:

- No se presentaron incentivos económicos para el ejidatario; éste se encuentra en desventaja frente a los inversionistas privados; no recibe los beneficios económicos y los riesgos no se comparten de forma equitativa. En Cuajimalpa el ejidatario fue quien asumió los riesgos.
- El inversionista privado se aprovecha de la falta de experiencia de los ejidatarios en proyectos inmobiliarios.
- No hay transparencia en la ejecución, seguimiento y evaluación del proyecto. Los ejidatarios no tuvieron participación en los consejos de administración y la información relevante se ocultó.
- Se presenta un apoyo político a las inmobiliarias por parte del gobierno de la ciudad.
- Estos proyectos estaban dirigidos a los ricos de la ciudad y no representan un incremento de la oferta de suelo para vivienda en general ni para los sectores de bajos ingresos. Así, no se eleva la eficiencia del mercado de tierra.

- Las autoridades delegacionales no tienen participación en este tipo de asociaciones estratégicas.
- Cuando se presentan problemas, los litigios son muy largos y esto no beneficia los intereses de los ejidatarios.

### **5.2.2. Sistema de actuación social, privada y por cooperación**

En 1999 se hicieron diversas modificaciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, de las cuales destaca el Capítulo II, artículos 67 al 73, en los que se fijan las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal y la ejecución de programas en el DF, bajo las siguientes modalidades de participación: suscripción de convenios de concertación; aportación de bienes y/o recursos y aportación de bienes y/o recursos al fideicomiso o asociación privada que se constituya.

Con base en esta norma la administración de 2000-2006 del Gobierno de la Ciudad de México, estableció un convenio con ocho empresas desarrolladoras inmobiliarias y constructoras<sup>63</sup>, con el objeto de construir tres puentes sobre las barrancas de la Delegación Álvaro Obregón a cambio de tierra con una superficie de 38 hectáreas, predio (R-42) que estaba destinado a la construcción del Reclusorio Poniente<sup>64</sup>.

Las negociaciones se llevaron a cabo con los empresarios, sin que se realizara una licitación pública, sino basadas en el Sistema de Actuación por Cooperación y con Avalúos practicados por el Colegio de Valuadores, que permite al gobierno hacer “intercambios” de predios por obras, siendo la primera vez que se aplica esta modalidad.

Sobre el costo de los terrenos y las obras, se presentan diversas informaciones. Las que tomaremos en cuenta, son las difundidas por el Gobierno del DF y los inversionistas. En el 2000 el avalúo de las 38 has. ascendía a 329 millones de pesos y en el 2004, cuando

---

<sup>63</sup> Las empresas participantes fueron: Apco (constructora), Caabsa (Construcción y Promoción Inmobiliaria), Copri (desarrollador inmobiliario), Concret (empresa de concreto), Gesa (constructor de infraestructura), Tecsá y Expres (constructor), Dicarsa (constructor) y Uriegas (constructor).

<sup>64</sup> Han sido clasificadas bajo el renglón R-42, porque originalmente el predio medía 42 hectáreas y estaba destinado a la construcción de un reclusorio, lo que aparentemente depreciaba su valor; las 4 hectáreas restantes estaban invadidas. El gobierno federal pagó a 10 pesos el metro cuadrado de indemnización a los ejidatarios de San Mateo Tlaltemango.

se terminaron las obras, el precio era de alrededor de 680 millones (información publicada por Seduvi en un desplegado pagado). Sin embargo, y de acuerdo con estimaciones de los propios inversionistas, sólo por la venta de los terrenos en el R-42 lograrán una suma de mil 200 millones de pesos, en el mismo año.

Es importante recordar que cuando expropió, el gobierno federal pagó en 1997 diez pesos el metro cuadrado a los ejidatarios de San Mateo Tlaltenango; en el 2004 el costo del metro cuadrado fue de más de 1,800 pesos. En el 2007 el desarrollador COPRI, quien participó en este intercambio, vendía los terrenos de 400 metros cuadrados a 310 mil dólares, esto es que el metro cuadrado tenía un costo de 755 dólares. En pesos, con una cotización de \$11 por dólar el costo es de 8,305 pesos. Los plazos y condiciones fijadas fueron: 20 por ciento de enganche y 12 meses para el restante 80 por ciento. El pago era al contado y se hacía un descuento del 3 por ciento. Como se observa los rendimientos se han incrementado con la construcción de los puentes y esta ha sido apropiada por los empresarios inmobiliarios.

Las empresas participantes en la construcción de los tres puentes desembolsaron 840 millones de pesos, los cuales, de acuerdo con el gobierno del DF, beneficiaría a cerca de un millón de habitantes, a 59 colonias y a tres pueblos de Cuajimalpa y Álvaro Obregón. El primer puente que cruza la Barranca de los Helechos se edificó sobre 69 metros de altura y casi 400 metros de longitud; el segundo en Atzoyapan y el tercero en Puerta Grande, ambos de casi 230 metros de longitud y por lo menos 30 metros de altura.

Con este costo se suponía que en el año 2000 la ciudad ganaba 160 millones, pero las cifras mostradas dan evidencia de lo contrario. El gobierno del DF se convirtió en facilitador de los desarrolladores privados. En otro trabajo que realizamos sobre planeación en el DF (Patiño, 2005) se llegó a la conclusión de que la política económica y urbana neoliberal del gobierno federal determina la política urbana local de un gobierno que se declara de centro-izquierda. Pensamos que este es un caso de gobierno de centro izquierda que facilita el actuar de los empresarios y no modifica sustancialmente los principios neoliberales, a los cuales formalmente se opone ¿Qué hubiera pasado si el gobierno hubiera

construido los puentes y luego vendía los terrenos con el incremento adicionado? Tal vez se obtendrían recursos para el financiamiento de otras obras urbanas.

Esta acción produjo una serie de críticas en los medios de comunicación y denuncias de los ejidatarios de San Mateo Tlaltenango sobre deforestación, afectación y remoción del suelo y al interior de la Asamblea Legislativa del DF por la falta de transparencia en la firma del Convenio. Dentro del gabinete de gobierno también se manifestaron puntos de vista críticos sobre el negocio inmobiliario y la construcción de los puentes vehiculares; se pensaba que este proyecto no cumplía con los intereses de la ciudad y la ciudadanía, ya que se devastarían áreas verdes, se propiciaría la escasez de agua y se daría paso a un negocio inmobiliario, pues se venderían viviendas a precios de residencias.

Otro caso que se presentó con esta modalidad, fue el Convenio firmado entre el Gobierno del DF y la empresas cementeras Cemex y Apasco en el 2004, con la finalidad de que éstas surtan al gobierno de 252 mil metros cúbicos de cemento para diversas obras a cambio de dos terrenos de 28 mil 212 metros cuadrados en conjunto en suelo urbano (Grajeda, 2004). Los terrenos, eran usados como estacionamientos por la Universidad Iberoamericana y fueron valuados en 277 millones 880 mil 990 pesos respectivamente, el precio por metro cuadrado se fijó entre 9 mil 560 y 10 mil 438 pesos, según el avalúo practicado. De acuerdo al convenio el GDF recibiría 250 mil metros cúbicos de concreto de dichas empresas cementeras, para concluir la segunda etapa del distribuidor vial de San Antonio, un hospital en Iztapalapa y puentes y túneles en el Eje 5 Poniente. Según información del entonces Oficial Mayor del GDF, este intercambio fue favorable para el gobierno, debido a que se consiguió un descuento de 51 por ciento sobre el precio de lista, con lo que el ahorro para la ciudad era de un poco más de 260 millones de pesos, ya que el valor del cemento entregado tenía un valor aproximado de 540 millones de pesos.

Estos son los nuevos mecanismos que se han contemplado en las leyes para facilitar el acceso al suelo urbano a las empresas desarrolladoras inmobiliarias, las cuales han tenido aceptación aunque no han estado libres de críticas de los partidos opositores al PRD. Lo que ponemos a discusión es ¿por qué el gobierno elabora modificaciones a las leyes y pone en marcha acciones sólo para facilitar el negocio privado de minorías y no hace lo mismo

para las mayorías que no tienen la capacidad económica para acceder a un terreno para construir su vivienda y formar un patrimonio familiar? y ¿por qué en lugar de contribuir al aumento de la diferenciación socioespacial no se favorece una política de justicia social que pretenda reducir las desigualdades entre los grupos de ingresos altos y de ingresos bajos en esta ciudad?

Parece ser que la izquierda mexicana no ha podido ejecutar un proyecto urbanístico alternativo para la capital que gobierna. El papel de la ideología y de una nueva forma de aplicar los recursos y mecanismos en una política económica y social alternativa no ha permitido el establecimiento y la implementación de una planeación urbana en beneficio de los grupos sociales necesitados. El marco de la política neoliberal federal, pensamos, hasta ahora determina la política urbana local de un gobierno diferente.

Al igual que las inmobiliarias ejidales, encontramos las siguientes limitantes en el funcionamiento de este instrumento de *actuación social, privada y por cooperación* en Santa Fe:

- El gobierno no reconoce los mecanismos de valorización del suelo urbano cuando lleva a cabo estas transacciones; por ello, los únicos beneficiarios han sido los agentes inmobiliarios privados.
- El inversionista privado aprovecha los nuevos mecanismos de asociación pública-privada en el intercambio de obras por suelo para proyectos inmobiliarios.
- No hay transparencia en la ejecución, seguimiento y evaluación del instrumento. Por ejemplo no se conocen los avalúos, ni el procedimiento de enajenación de los predios propiedad del GDF.
- Para un gobierno con principios como la “justicia social”, es una contradicción la operación de estos instrumentos, ya que los proyectos inmobiliarios están orientados a los grupos de altos ingreso y no representan un incremento de la oferta de suelo para vivienda en general ni para los sectores más necesitados. Esto muestra la necesaria participación estatal y no sólo los mecanismos del mercado.
- Las autoridades delegacionales (gobierno local) no tienen participación, ni responsabilidad en este tipo de intercambios y desarrollo de megaproyectos, a pesar

de que los terrenos se ubican en su territorio político administrativo y son las autoridades más cercanas a la población.

### **5.2.3. Dinámica habitacional y acceso al suelo de los sectores de altos ingresos**

#### *5.2.3.1. Dinámica habitacional*

El Centro Urbano de Santa Fe se ha consolidado como un centro financiero, en el cual se ubican las sedes de importantes compañías nacionales y extranjeras; pero también, a partir de los últimos años de la década de los noventa, ha obtenido relevancia en el ramo de la vivienda tanto unifamiliar como plurifamiliar.

Con base en información proporcionada por la empresa Softec<sup>65</sup>, en promedio dos departamentos se venden al día en la zona. Esta dinámica ha impulsado una mayor actividad de los desarrolladores y en la actualidad se llevan a cabo aproximadamente 14 proyectos de vivienda. La mayoría de quienes habitan los departamentos son familias que ya han comprado por lo menos una vivienda más, es decir, la compra de un inmueble en Santa Fe significa su segunda o tercera compra, después de haber liquidado ya uno o dos créditos hipotecarios. Además otra característica de los residentes es que un porcentaje significativo tiene alguna relación comercial o laboral con Santa Fe.

Hous, H2O, Escape y City Santa Fe, son algunos de los grandes proyectos que se desarrollan y que sumarán unas 3,400 unidades a las 5,354 ya existentes, lo que representará ingresos superiores a \$1,000 millones de dólares para las inmobiliarias, de acuerdo con cálculos de Softec. El acceso al suelo para vivienda, en propiedad condominal, en Santa Fe se presenta en dos modalidades: la primera es la promoción de terrenos urbanizados y la segunda es suelo con vivienda tanto de departamentos como condominios horizontales. El 90% de la vivienda que existe corresponde a departamentos, cuya área de construcción va desde 60 metros cuadrados a 470 metros cuadrados con precios desde

---

<sup>65</sup> Es una empresa de consultoría en proyectos inmobiliarios. La principal actividad es la investigación de las tendencias del mercado inmobiliario mexicano dirigida a desarrolladores de vivienda. La información fue proporcionada por Gabriela Cano, consultora de esa empresa.

\$140,000 hasta los \$600,000 dólares (cotización de 12.08<sup>66</sup> pesos por dólar los precios son 1'691,200 a 7'248,000)

Los desarrolladores residenciales que tienen mayor presencia en Santa Fe son: Abilia<sup>67</sup> (antes BCBA Impulse, construyó la Torre Hous de uso corporativo y residencial), GICSA construyó City Santa Fe con 1,570 departamentos, Orozco Arquitectos produjo Haus con 134 departamentos, el cual es considerado como uno de los edificios más altos de la ciudad; Arquitectoma con el edificio Santa Fe 443, con 243 departamentos; Grupo Inmobiliario Meta promociona Scala Santa Fe, con cinco torres de 20 niveles; Diámetro Arquitectos con Punta del Parque y COPRI con la promoción del desarrollo residencial Cumbres Santa Fe, constituido por 393 lotes unifamiliares y 2,313 departamentos en cuatro torres.

En Santa Fe existen diez sectores<sup>68</sup>; destacan actualmente el de Cruz Manca y La Loma: el primero es una zona residencial donde se edifican 1,340 departamentos. En esta zona se llevan a cabo los desarrollos Grand Santa Fe, Hous, Santa Fe cuatro 55, House, Santa Fe Pads, Panorama Santa Fe y Escape. La Loma, es un sector que presenta alta rentabilidad, debido a que se localiza en la zona más exclusiva y la de mayor demanda de residencias plus<sup>69</sup>, está en una colina separado del entorno urbano por dos áreas de reserva ecológica federal; tiene una sola vialidad de acceso (Puerta Santa Fe II) que la comunica con la Avenida Paseo de la Reforma. Actualmente se construyen los conjuntos residenciales plus Torre Dos Vistas y las Misiones.

No obstante al intenso desarrollo mencionado, en la actualidad, del total de la extensión territorial de la zona (que abarca unas 900 hectáreas) el 60 por ciento está ocupado, por lo que aún existen terrenos baldíos. Por esta razón, la zona ha cobrado una importancia significativa, principalmente para el sector residencial y residencial plus. De acuerdo a la opinión proporcionada por un socio de la promotora inmobiliaria Arquitectoma, la población que trabaja en los corporativos considera atractivo vivir aquí.

---

<sup>66</sup> Agosto de 2011.

<sup>67</sup> La propietaria es María Asunción Aramburuzabala, socia de la Cervecería Modelo y Aeroméxico, la empresa cuenta con 800 millones de dólares para diversos desarrollos inmobiliarios en el país.

<sup>68</sup> Los sectores son: Centro de Ciudad, Cruz Manca, La Fe, La Loma, La Mexicana, Totolapa, Paseo de las Lomas, Peña Blanca, Bosques de Santa Fe y zona de escuelas.

<sup>69</sup> Segmento que ofrece viviendas con valor comercial de más de 2 millones de pesos.



Por ejemplo, dicha promotora concluyó el conjunto Santa Fe 443 a finales del 2005, el cual tiene 243 departamentos que ya fueron vendidos.

La consultora de Softec calcula que en promedio se venden 70 departamentos al mes en Santa Fe, debido a que son unidades demandadas por su cercanía a los corporativos que existen en el lugar. Los inmuebles que se venden se caracterizan por un sofisticado diseño construido con los mejores materiales -concreto hidráulico, vidrios templados, maderas finas, losetas, azulejos y mármoles importados, instalaciones ocultas y tendidos subterráneos de agua potable, luz, teléfono, redes de cómputo y gas.

La distribución interna tiene de tres a cinco amplias recámaras (algunas con vestidor y baño), tres baños completos, cocina integral equipada con electrodomésticos, cuarto de servicio con baño, jardín, entre tres y seis cajones de estacionamiento y bodega.

Además, los desarrollos del sector de lujo incluyen servicios de uso común como extensas áreas verdes, alberca, salón de fiestas, gimnasio, espacios comerciales, pista de atletismo y ciclismo, acceso controlado, vigilancia permanente y en algunos casos hasta guarderías. La cercanía con los centros de trabajo, escuelas privadas y plazas comerciales son servicios que se promocionan, además de una alta ganancia. En síntesis, se ofrece un mundo para quien puede pagarlo.

El perfil de este segmento de lujo está orientado a ofrecer a los compradores tanto infraestructura como amenidades, con una tendencia hacia un diseño integral especial para quien paga por una alto rendimiento, mayor comodidad y servicios que cubren todas sus necesidades.

La forma para adquirir este tipo de vivienda es generalmente de contado o a través del financiamiento que ofrecen los propios desarrolladores mediante créditos bancarios. Los enganches van de 30 a 50% del valor del inmueble y los plazos van de tres a cinco años; esto último lo presentaremos en una sección aparte.

#### a. Obstáculos a la dinámica residencial

La dinámica residencial en Santa Fe se había desarrollado sin problemas. Es a partir de su consolidación como subcentro urbano, en el año 2005, cuando surgen y se incrementan de manera considerable problemas de infraestructura (deficiencia en el drenaje, déficit en el

suministro de agua, problemas en la red eléctrica y la falta de vías de acceso), los cuales originan demandas de los habitantes de la zona ante las autoridades del DF. Asimismo, la acción de la Asociación de Colonos se dirige a frenar la dinámica inmobiliaria residencial, denunciando actos de corrupción en el otorgamiento de los permisos de construcción y de usos de suelo y la poca factibilidad en la construcción de más vivienda. Por ejemplo, frenaron el proyecto del Gobierno del DF de vender a particulares el predio La Mexicana para construir 8,250 departamentos en edificios de hasta 20 niveles.

Esta situación se agudiza en 2012 con la aprobación de la modificación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Santa Fe, con el objetivo de incrementar la densidad en la zona. Los vecinos han presentado un frente manifestando su inconformidad, con el argumento de que no hay suficiente agua, energía eléctrica y vialidades en la actualidad y prevén que tampoco los habrá en el futuro para las próximas construcciones.

b. Nuevos proyectos para apoyar la dinámica habitacional y el desarrollo de la zona

En el contexto de las celebraciones del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana, el gobierno de Marcelo Ebrard presenta un conjunto de obras en 2008, entre ellas están las orientadas a la zona de Santa Fe, que tienen la finalidad de otorgarle mayor accesibilidad a la zona de corporativos. Se proyecta la construcción de un túnel de paga para comunicar a Santa Fe con la zona de Polanco y al Corredor Reforma-Centro Histórico y para la conexión de esta zona con la parte sur de la ciudad se ha programado construir la Supervía, vialidad que cobrará cuota a quien transite por ella.

La Supervía atravesará las delegaciones de Álvaro Obregón y Magdalena Contreras: parte de Avenida Centenario y los Puentes de los Poetas en el Poniente, cruza el Parque de Tarango y se orienta hacia el sur, para cortar perpendicularmente la Avenida de las Águilas y Desierto de los Leones y conectar con la Avenida Luis Cabrera que continúa hasta el periférico en el puente de Luis Cabrera. En este recorrido, la vía pasa por la Barranca de Tarango y el Suelo de Conservación que tiene un papel importante en la recarga de los acuíferos del Valle.

La obra beneficiará a los habitantes y empleados del desarrollo inmobiliario Santa Fe y de las colonias Las Águilas, Lomas de las Águilas, Axiomiatla, Villa Verdun, y

Centenario. De manera complementaria se convertiría en un libramiento que ayudaría a la población que llega a la ciudad por la ruta de Toluca y pretende llegar a los estados de Morelos y Guerrero. El Corredor Reforma-Centro Histórico pretende reactivar al sector inmobiliario desde Santa Fe hasta el centro de la ciudad, revalorizar los inmuebles y el suelo y disminuir la presión de los desarrolladores y de colonos sobre el gobierno del DF, con respecto a la falta de accesibilidad hacia Santa Fe.

#### *5.2.3.2. Acceso al suelo de los sectores de altos ingresos en Santa Fe*

El análisis urbano ha prestado poca atención a los mecanismos que utilizan los sectores de altos ingreso para acceder al suelo urbano. Su estudio no constituye una tarea fácil, ya que se trata de un grupo social muy cerrado y no acostumbrado a proporcionar información. Esto se complica por el fenómeno de la inseguridad que se manifiesta en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y por esta razón los sectores ricos se sienten vulnerables ante la delincuencia. También nos enfrentamos a la falta de transparencia en la información de los precios que ofrece el mercado inmobiliario. Un argumento que presenta el agente de bienes raíces es la competencia desleal y la ausencia de un marco regulatorio.

Para solventar este obstáculo se han utilizado fuentes de información indirectas y directas. Hemos recurrido a revistas especializadas en bienes raíces (como Real Estate), con la finalidad de monitorear y tener parámetros de cómo se está desarrollando el mercado de vivienda, comercios y oficinas en la zona de Santa Fe. La recolección de información directa es a través de visitas a los desarrollos habitacionales, comerciales y de oficinas, preguntando las características de los productos que se ofrecen y las condiciones para acceder a los mismos.

Como resultado de este trabajo se han elaborado 4 cuadros comparativos de condiciones de créditos y su equivalente en salarios mínimos mensuales (Cuadros 5.6 al 5.9). La información contenida en los cuadros se organizó con base al monto total del crédito por institución financiera; el objetivo es mostrar la estimación del pago mensual y los ingresos requeridos para el préstamo: el cuadro 5.6, muestra las opciones que se presentaban con un crédito de un millón de pesos, las comisiones por apertura fluctuaban de 1.5 por ciento a 3 y los ingresos requeridos para el préstamo en salarios mínimos se

ubican en el rango de 16 a 26 veces el salario mínimo mensual, salario que obtiene altos directivos y empresarios generalmente. Los tres cuadros restantes presentan información para préstamos hipotecarios de 3 a 8 millones de pesos, en ellos se aprecia que los ingresos requeridos para el préstamo en salarios mínimos debe ser mayor a 20 veces el salario mínimo mensual. Realizamos estos ejercicios debido a que un poco más de tres cuartas partes de la población que accede a una propiedad en la zona de Santa Fe, lo hace a través de un crédito bancario. (Información proporcionada por una vendedora de Cumbres de Santa Fe).

Presentaremos un ejemplo de las condiciones de crédito hipotecario para las familias de ingresos altos para poder comprar un terreno o un departamento en condominio que se ofrecen en el Centro Urbano Santa Fe, y qué consecuencias tiene el costo de los terrenos y las viviendas en la configuración espacial.

#### a. La promoción inmobiliaria

El grupo COPRI<sup>70</sup>, obtuvo el terreno por medio del mecanismo de intercambio de obras por suelo<sup>71</sup>; en esta superficie promociona diversos productos inmobiliarios en propiedad condominal, tanto departamentos como terrenos urbanizados. Las obras se localizan tanto en la Delegación Álvaro Obregón como en Cuajimalpa y se ubican en la parte Sur dentro del Centro Urbano de Santa Fe, colindando con el área boscosa (Ver Mapa 7). Debido a su posición ellas se beneficiaron directamente de la construcción de los tres puentes de los Poetas”. Parece ser que esta fue una de las principales razones por las que esta empresa inmobiliaria participó en el intercambio de obras por terrenos con el GDF.

Toda la zona está integrada por 35 hectáreas de bosques con tres parques, uno de ellos con ciclopista y pista para correr (la compañía comercializadora promociona la pista como de jogging). Las edificaciones albergan 205 departamentos de lujo en 17 pisos; cuentan con estacionamientos subterráneos y el acceso es controlado las 24 horas. Las

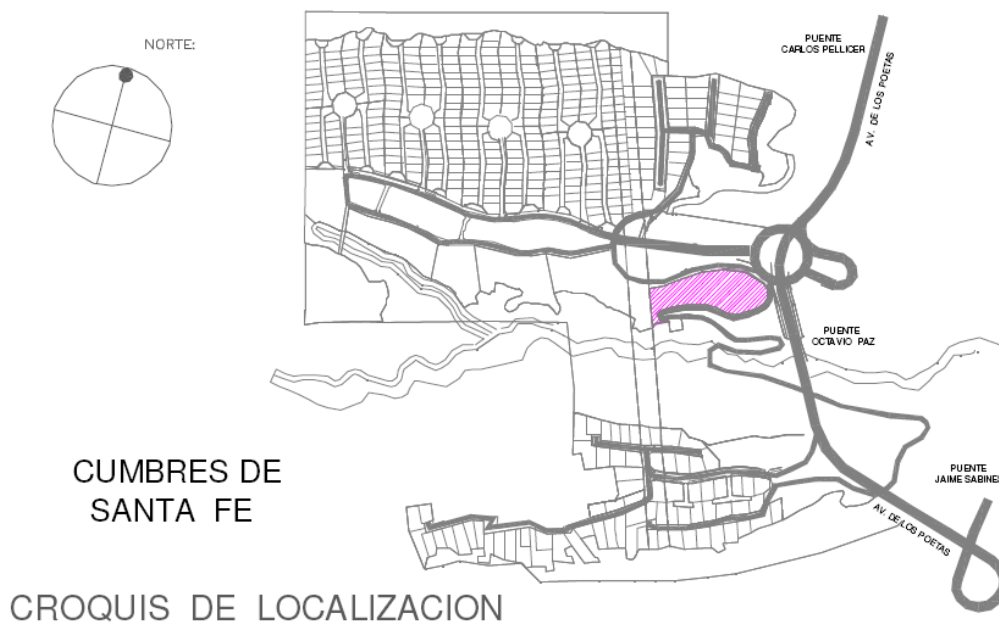
---

<sup>70</sup> Grupo dedicado a la construcción y desarrollo de proyectos inmobiliarios con presencia importante en Santa Fe. Actualmente forman parte del grupo de empresarios que construyen la vialidad de cuota denominada “supervía”.

<sup>71</sup> Ver “Las nuevas modalidades de acceso al suelo urbano en Santa Fe: sistema de actuación social, privada y por cooperación”, en el apartado II. El acceso formal al suelo urbano, del la Tercera Parte de esta investigación.

instalaciones y servicios son de primer nivel como: 4 lobbies, plaza principal de acceso, 3 helipuertos, 7 núcleos de elevadores, sistema de seguridad computarizado, conexiones inalámbricas a internet y salón de usos múltiples. Además, para todo el conjunto (departamentos y terrenos) se cuenta con un club deportivo integrado por: gimnasio, alberca techada, baños vestidores y vapor, canchas de padel tenis y jardines de convivencia. La superficie de los departamentos va de los 250 m<sup>2</sup> hasta 470 m<sup>2</sup>, con diferentes distribuciones que se adaptan a las necesidades de los consumidores. Los departamentos son de uno o dos pisos, con y sin terraza. El costo de un departamento de 265 m<sup>2</sup> asciende a 590 mil dólares, a 2,226 dólares el metro cuadrado. Las condiciones de pago son 20 por ciento a la firma del contrato, 30 por ciento en 12 meses y el resto a la entrega del producto.

**Mapa 7. Localización de Cumbres de Santa Fe**



Lo importante de esta descripción es que esta promoción inmobiliaria se ha convertido en una “urbanización cerrada”, formando islas de confort urbano, en donde se recluyen las elites urbanas solventes, con diseños arquitectónicos de prestigio y un conjunto de servicios (amenidades) sin la necesidad de salir de conjunto residencial, la cual contrasta con las periferias ilegales, con viviendas autoconstruidas, inseguras y humildes de áreas vecinas.

Al igual que en la década de los años cincuenta<sup>72</sup>, las campañas publicitarias inmobiliarias tienen un rol muy importante. En Santa Fe, al igual que en Jardines del Pedregal, la promoción inmobiliaria para atraer a su población objetivo, presenta paisajes y construcciones que no corresponden a la realidad; especialmente ahora con los avances en la tecnología de la informática, se pueden realizar proyectos de manera virtual, simulando mucho la realidad (Foto 7). En el caso del Pedregal se utilizó la técnica del fotomontaje para presentar los productos inmobiliarios. También parecido a aquel fraccionamiento pionero, se utilizan fotografías de bosques, campos floreados para atraer compradores con modelos importados, los cuales representan un estatus alto, nuevos estilos de vida y modernidad. Esto se refuerza con lemas como: “la forma más práctica de vivir rodeados de árboles, con la comodidad y la seguridad que sólo puede ofrecer Santa Fe”, “Qué nivel de vida”, “Exclusividad y diseño”.

**Foto 7 .Promoción inmobiliaria en Santa Fe**



Fuente: Revista Real Estate

<sup>72</sup> Ver sección donde se estudia el fraccionamiento Jardines del Pedregal en la Primera Parte, apartado II.

## b. Oferta hipotecaria

El mercado vende 393 terrenos unifamiliares en la zona, con dimensiones que van de 450 a 1,500 m<sup>2</sup>. Por ejemplo un terreno de 450 metros cuadrados tiene un costo de 340 mil dólares, con un costo por metro cuadrado de 755.5 dólares. En pesos, con una cotización de 12 pesos por dólar el costo total asciende a 4 millones 80 mil pesos. Los plazos y condiciones fijadas son: 20 por ciento de enganche y 12 meses para el restante 80 por ciento. Si pagan al contado se hace un descuento del 3 por ciento (122.4 mil pesos). Los servicios con los que cuentan los terrenos son los mismos mencionados arriba para los departamentos en condominio.

Para conocer las condiciones crediticias a las cuales se enfrentan las familias que quieren comprar un terreno en el mercado formal, realizamos una revisión hemerográfica en revistas especializadas en bienes raíces. La importancia en el mercado de dinero fue el criterio para seleccionar a las instituciones financieras que otorgan créditos inmobiliarios, por ello las once más importantes (entre bancos y Sofoles) son: Santander, Hipotecaria Nacional-Bancomer, Banamex, Scotiabank, GE Money, Crédito Hipotecario, Crédito Inmobiliario, Banorte, HSBC, Inbursa y Su Casita.

La información que se seleccionó fue el porcentaje máximo de crédito, la comisión que se cobra por la apertura, la tasa de interés, la mensualidad integral incluido capital e intereses, la equivalencia en salarios mínimos en el DF, el ingreso bruto requerido y su equivalencia en salarios mínimos para el DF. Esta información se preparó para diferentes montos de créditos como un millón de pesos y de tres a ocho millones. (Ver cuadros del 5.5. al 5.9)

La oferta hipotecaria en México, en la actualidad, es muy variada y heterogénea; hace diez años no había opciones, por ello, la mejor institución y el mejor crédito era el que se otorgaba. A partir de los cambios estructurales y la apertura de México a los mercados externos, las condiciones de créditos son distintas y se presenta un abanico de posibilidades grande. Precisamente ante este contexto no hay una respuesta única para acceder a un crédito, porque todo depende del perfil del cliente y los niveles de riesgo que se quieren experimentar.

Por ejemplo, para personas que no tienen un ahorro previo, les conviene un crédito con enganche bajo, aunque no será el más barato en costo ni el de menor plazo. Otro perfil es el de las personas con un gran ahorro previo que pueden ofrecer un mayor enganche y requieren por lo mismo un menor crédito; a ellas les conviene los créditos que pagan menos tasa de interés y un plazo no tan grande.

Ante esta situación, la población de ingresos altos que tiene planeado adquirir una propiedad en Santa Fe, tiene que evaluar 4 factores básicos de los créditos hipotecarios: tasa de interés, pago mensual, plazo y enganche. La mayoría de las tasas de interés son fijas, aunque hay esquemas que van modificando su nivel con el tiempo, denominado tasa creciente; esto permite que el pago mensual inicial sea más bajo. La ventaja es que se puede acceder a un crédito mayor, pero el riesgo es que si los ingresos no suben en la misma proporción que el pago se podrían generar problemas.

El tema del pago mensual es similar y está relacionado con las tasas de interés; hay pagos crecientes que tienen las mismas ventajas y desventajas que los esquemas de tasas crecientes. Los pagos vinculados con salarios mínimos corren la misma suerte que los pagos crecientes, aunque es un sistema más conservador porque el incremento es más acorde al aumento de los ingresos, tiene una mayor certidumbre. El objetivo es buscar la accesibilidad.

Otro de los factores son los plazos. Existen hipotecas hasta por 30 años, aunque no siempre el plazo más largo es el más adecuado, porque en ocasiones los clientes prefieren pagar lo más rápido posible. Debemos tener en cuenta que el aumento del plazo puede tener como consecuencia una reducción en el pago mensual, y lo observado es que aumentar el plazo de 15 a 30 años sólo tiene como resultado una reducción en el pago del 12 por ciento, lo que hace que la relación costo-beneficio no sea muy buena porque aumenta el costo de financiamiento. En las instituciones financieras los plazos van desde 5 hasta 30 años y el más recomendable es el de 15 años para el nivel de tasas existentes de 11 a 12 por ciento, porque se da un punto de equilibrio entre el costo y la reducción del pago.

Los factores de costo corresponden al plazo y tasas de interés, por esto, una hipoteca más barata, significa tener que dar un mayor enganche y comprobar mayores ingresos. El enganche que recomiendan las instituciones crediticias es del 20 por ciento porque se



obtiene una buena tasa de interés y condiciones de financiamiento. Esto porque hay que cubrir otras necesidades de la familia como es el vestido y alimentación. En la actualidad la oferta de las instituciones financieras de créditos hipotecarios, es cada vez presenta un comportamiento más uniforme, por ello tal parece que transitaremos a un escenario con pocas diferencias. Otra condición importante de casi todas las instituciones de crédito es que el pago mensual no debe superar el 30 por ciento de los ingresos mensuales, aunque en el mercado podemos encontrar instituciones que aceptan hasta el 45 por ciento.

### 5.2.3.3. El acceso al suelo y la vivienda

Tomando en consideración lo anterior, presentamos un ejercicio de un crédito para que una familia acceda a un terreno en el desarrollo Cumbres de Santa Fe. Un préstamo de 4.08 millones de pesos a 15 años, para comprar un terreno de 450 metros cuadrados, las comisiones por apertura se ubican entre 1.5 y 3.0 por ciento; la tasa de interés fluctúa entre 10.37 a 12.70 por ciento y el comprador tendrá que comprobar ingresos brutos de 80,580 a 134,300 pesos; traducidos a salarios mínimos mensuales (smm) el rango se ubica entre 44.9 y 74.8. La mensualidad que incluye capital, intereses, seguros y comisiones varía entre 34,277 y 46,032 pesos, traducido en smm la diferenciación va de los 19.1 a 25.7. (Cuadro 5.3)

**Cuadro 5.3**

<b>Condiciones de crédito hipotecario</b>		
adquisición de un terreno de 450m <sup>2</sup> , con un valor de 4.08 millones de pesos		
en un período de 15 años		
<b>Concepto</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
<b>Tasa de interés</b>	10.37%	12.70%
<b>Mensualidad integral:</b> incluye capital e intereses, seguros y comisiones	34,277.4	46,032.6
<b>Salarios Mínimos Mensuales</b>	19.1	25.7
<b>Ingreso Bruto Requerido</b>	80,580.0	134,300.0
<b>Salarios Mínimos Mensuales</b>	44.9	74.8
Nota: se calculó con un smm para 2011 de 1,794.6 pesos		
Fuente: elaboración propia con base en los datos de los cuadros 29, 30, 31 y 32.		

Si el valor del terreno o vivienda es mayor, estas condiciones se incrementan proporcionalmente. Por ejemplo, si ahora seleccionamos el costo del departamento de 265 m<sup>2</sup>, en el mismo fraccionamiento, de 590 mil dólares, las condiciones son las siguientes: las comisiones por apertura están entre 1.5 y 3.0 por ciento (cuadro 5.7); la tasa de interés fluctúa entre 10.37 y 12.70 por ciento; el comprador tendrá que comprobar ingresos brutos de 142,200 a 237,000 pesos; traducidos a salarios mínimos mensuales (smm) el rango está entre 79.2 y 132.1. La mensualidad que incluye capital, intereses, seguros y comisiones varía entre 60,490 y 73,374 pesos; en smm la diferenciación va de los 33.7 a 40.9. (Cuadro 5.4)

**Cuadro 5.4**

<b>Condiciones de crédito hipotecario</b>		
adquisición de un Departamento en condominio de 265m <sup>2</sup> , con un valor de 7.08 millones de pesos		
en un periodo de 15 años		
<b>Concepto</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
<b>Tasa de interés</b>	10.37%	12.70%
<b>Mensualidad integral:</b> incluye capital e intereses, seguros y comisiones	60,490.0	73,374.0
<b>Salarios Mínimos Mensuales</b>	33.7	40.9
<b>Ingreso Bruto Requerido</b>	142,200.0	237,000.0
<b>Salarios Mínimos Mensuales</b>	79.2	132.1
Nota: se calculó con un smm para 2011 de 1,794.6 pesos		
Fuente: elaboración propia con base en los datos de los cuadros 29, 30, 31 y 32.		

Es importante mencionar que este último ejemplo es el más adecuado a las características que presenta el mercado de departamentos en condominio, del análisis del mercado realizado, obtenemos que el precio promedio del metro cuadrado ascendía a 2,100 dólares y las superficies varían de 260 a 300 metros cuadrados (Cuadro 5.5). El Condominio Mediterránea es el que presenta el máximo precio por metro cuadrado 2,620 dólares; el menor lo presentaba el condominio El Círculo con 1,734 dólares el metro cuadrado.

**Cuadro 5.5**  
**Precios del metro cuadrado de Departamentos en condominio en Santa Fe**

<b>Conjunto de Condominios</b>	<b>M<sup>2</sup> en dólares</b>
Haus	De 1,825 a 2,231
Metropolitana	1,753
House	2,273
Mediterránea	2,620
Cuatro 55	2,138
Círculo	1,734
Precio promedio del M <sup>2</sup>	2,100

Con estos dos ejemplos, podemos apreciar que el mercado inmobiliario para vivienda y suelo en Santa Fe es muy elitista, está dirigido a la clase empresarial, profesionistas empleados en áreas tecnológicas y comerciales de alta calificación y para extranjeros que trabajan en corporativos transnacionales, que ganan en dólares. Estos precios tienen consecuencias en el patrón de expansión urbana diferenciado que se observa en la zona poniente de la metrópoli. Las ventajas que presenta esta zona es que sus habitantes pueden trabajar, ir a la escuela, al servicio médico, comprar y divertirse sin salir de ella.

Aquí la política urbana del GDF (2000-2006) descuidó el control del suelo en esta zona de Santa Fe, para prevenir el aumento de los precios y las oportunidades de integración social al entregarlo a los inversionistas de tierras y a los promotores inmobiliarios. Pensar que el libre mercado es el mejor escenario para la convergencia entre el interés privado y el interés social y para la asignación de usos, no parece ser es una política conveniente para eliminar las desigualdades sociales que determinan la segregación residencial.

Con respecto a los promotores, para entender su papel en la formación de los precios, es necesario tener en cuenta que el precio del terreno en los proyectos de edificación, a diferencia de lo que se supone corrientemente, no mantiene una relación costo con el precio del espacio construido. Más bien, la relación inversa es la que prevalece.

De hecho, bajo el esquema de la promoción inmobiliaria en Santa Fe, el precio del suelo no es un costo, sino que una parte de las ganancias. Mientras más alto es el precio de venta del espacio construido, mayores son las rentas de la tierra y mayor el precio que los promotores han podido pagar por el suelo. En estricto sentido, las rentas de la tierra están compuestas por el precio del suelo (la parte que se ha debido pagar anticipadamente al propietario original) y las ganancias del promotor. Además, la lógica de trabajo de los promotores inmobiliarios, en cierta manera, determinan la segregación residencial. La importante actividad inmobiliaria en Santa Fe, apoyada por el sector público y llevada a cabo por los inmobiliarios, ha contribuido directamente a la acentuación de la segregación en la zona poniente de la Ciudad de México. Este es un ejemplo, por su localización de la reducción de la distancias físicas entre estratos altos y bajos (Santa Fe nuevo y el histórico) que ha resultado de la acción de los grandes promotores, se convierte en un factor de elevación generalizada de los precios del suelo en la ciudad.

### Cuadro 5.6

Opciones en pesos con tasa y pago mensuales fijos para un crédito de \$1,000,000 a 15 años.

Institución Financiera	% Máx. de Crédito	Comisión por Apertura	Tasa de Interés	Mensualidad Integral 1_/	Equivalencia SMMDF	Ingreso bruto Requerido	SMDF Requerido
					1,517.10		
<b>Santander</b>	85%	2.70%	11.95%	\$12,695.00	8.37	\$31,092.00	20.49
<b>Hip.Nac.Bancomer</b>	90%	2.25%	11.75%	\$12,660.00	8.34	\$37,980.00	25.03
<b>Banamex</b>	80%	3.00%	11.75% a 9.0%	\$10,081.60	6.65	\$23,700.00	15.62
	90%	3.00%	11.75%	\$11,315.70	7.46	\$30,471.43	20.09
	95%	3.00%	12.50%	\$12,388.25	8.17	\$33,465.71	22.06
<b>Scotiabank</b>	80%	2.25%	10.9% prim. 7años	\$12,239.96	8.07	\$33,300.00	21.95
			13.9% resto	\$12,229.00	8.06	\$39,500.00	26.04
<b>GE Money</b>	90%, sin apoyo Infonavit	2.50%	10.5% prim. 5años	\$12,239.96	8.07	\$37,090.80	24.45
<b>Créd. Hip.</b>			11.5% resto	\$12,229.00	8.06	\$34,940.40	23.03
	95%, con apoyo Infonavit	2.50%					
<b>Crédito Inmobiliario</b>	90%	2.00%	11.41%	\$12,500.00	8.24	\$37,500.00	24.72
<b>Banorte</b>	85%	3.00%	11.9% a 8.9%	\$12,680.00	8.36	\$31,699.00	20.89
	85%	3.00%	11.9% mayores a 15 años	\$10,972.00	7.23	\$27,429.00	18.08
<b>HSBC</b>	80%	3.00%	11.10%	\$12,525.00	8.26	\$33,144.00	21.85
	90%	3.00%	12.7% a 8.99%	\$13,539.00	8.92	\$36,121.00	23.81
<b>Inbursa</b>	60%	2.50%	12.00% n/d			n/d	
<b>Su Casita</b>	90%	1.50%	11.60%	\$11,412.42	7.52	\$32,526.81	21.44

nota: 1 incluye: capital e intereses seguros y comisiones

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Revista *Real Estate*, no. 43, año 2007.

## Cuadro 5.7

Comparativo de precios de créditos hipotecarios para la adquisición de una vivienda en Santa Fe

Institución Financiera	Mensualidad Integral 1	Valor de la vivienda \$3,000,000			Valor de la vivienda \$4,000,000				
		Equivalencia SMMDF \$150(Requerido	Ingreso bruto (Requerido	SMDF Requerido	Mensualidad Integral 1	Equivalencia SMMDF \$1500(Requerido	Ingreso bruto (Requerido	SMDF Requerido	
		3	1,517.10			4			
Santander		38,085.00	25.10	93,276.00	61.48	50,780.00	33.47	124,368.00	81.98
Hip.Nac.Bancomer		37,980.00	25.03	113,940.00	75.10	50,640.00	33.38	151,920.00	100.14
Banamex		30,244.80	19.94	71,100.00	46.87	40,326.40	26.58	94,800.00	62.49
		33,947.10	22.38	91,414.29	60.26	45,262.80	29.84	121,885.72	80.34
		37,164.75	24.50	100,397.13	66.18	49,553.00	32.66	133,862.84	88.24
Scotiabank		36,719.88	24.20	99,900.00	65.85	48,959.84	32.27	133,200.00	87.80
		36,687.00	24.18	118,500.00	78.11	48,916.00	32.24	158,000.00	104.15
GE Money		36,719.88	24.20	111,272.40	73.35	48,959.84	32.27	148,363.20	97.79
Créd. Hip.		36,687.00	24.18	104,821.20	69.09	48,916.00	32.24	139,761.60	92.12
Crédito Inmobiliario		37,500.00	24.72	112,500.00	74.15	50,000.00	32.96	150,000.00	98.87
Banorte		38,040.00	25.07	95,097.00	62.68	50,720.00	33.43	126,796.00	83.58
		32,916.00	21.70	82,287.00	54.24	43,888.00	28.93	109,716.00	72.32
HSBC		37,575.00	24.77	99,432.00	65.54	50,100.00	33.02	132,576.00	87.39
		40,617.00	26.77	108,363.00	71.43	54,156.00	35.70	144,484.00	95.24
Inbursa	n/d								
Su Casita		34,237.26	22.57	97,580.43	64.32	45,649.68	30.09	130,107.24	85.76

nota: 1 incluye: capital e intereses seguros y comisiones

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Revista *Real Estate*, no. 43, año 2007.

## Cuadro 5.8

Comparativo de precios de créditos hipotecarios para la adquisición de una vivienda en Santa Fe

Institución Financiera	Mensualidad Integral 1	Valor de la vivienda \$5,000,000			Valor de la vivienda \$6,000,000				
		Equivalencia SMMDF \$150(Requerido	Ingreso bruto (Requerido	SMDF Requerido	Mensualidad Integral 1	Equivalencia SMMDF \$1500(Requerido	Ingreso bruto (Requerido	SMDF Requerido	
		5	1517.1			6	1517.1		
Santander		63,475.00	41.84	155,460.00	102.47	76,170.00	50.21	186,552.00	122.97
Hip.Nac.Bancomer		63,300.00	41.72	189,900.00	125.17	75,960.00	50.07	227,880.00	150.21
Banamex		50,408.00	33.23	118,500.00	78.11	60,489.60	39.87	142,200.00	93.73
		56,578.50	37.29	152,357.15	100.43	67,894.20	44.75	182,828.58	120.51
		61,941.25	40.83	167,328.55	110.30	74,329.50	48.99	200,794.26	132.35
Scotiabank		61,199.80	40.34	166,500.00	109.75	73,439.76	48.41	199,800.00	131.70
		61,145.00	40.30	197,500.00	130.18	73,374.00	48.36	237,000.00	156.22
GE Money		61,199.80	40.34	185,454.00	122.24	73,439.76	48.41	222,544.80	146.69
Créd. Hip.		61,145.00	40.30	174,702.00	115.16	73,374.00	48.36	209,642.40	138.19
Créd. Inmobiliario		62,500.00	41.20	187,500.00	123.59	75,000.00	49.44	225,000.00	148.31
Banorte		63,400.00	41.79	158,495.00	104.47	76,080.00	50.15	190,194.00	125.37
		54,860.00	36.16	137,145.00	90.40	65,832.00	43.39	164,574.00	108.48
HSBC		62,625.00	41.28	165,720.00	109.23	75,150.00	49.54	198,864.00	131.08
		67,695.00	44.62	180,605.00	119.05	81,234.00	53.55	216,726.00	142.86
Inbursa	n/d								
Su Casita		57,062.10	37.61	162,634.05	107.20	68,474.52	45.14	195,160.86	128.64

nota: 1 incluye: capital e intereses seguros y comisiones

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Revista *Real Estate*, no. 43, año 2007.

## Cuadro 5.9

Comparativo de precios de créditos hipotecarios para la adquisición de una vivienda en Santa Fe

Institución Financiera	Mensualidad Integral 1	Valor de la vivienda \$7,000,000				Valor de la vivienda \$8,000,000			
		Equivalencia SMMDF \$1500	Ingreso bruto \$1500(Requerido	SMMDF Requerido		Mensualidad Integral 1	Equivalencia SMMDF \$1500	Ingreso bruto \$1500(Requerido	SMMDF Requerido
		7	1517.1			8	1517.1		
Santander	88,865.00	58.58	217,644.00	143.46	101,560.00	66.94	248,736.00	163.95	
Hip.Nac.Bancomer	88,620.00	58.41	265,860.00	175.24	101,280.00	66.76	303,840.00	200.28	
Banamex	70,571.20	46.52	165,900.00	109.35	80,652.80	53.16	189,600.00	124.98	
	79,209.90	52.21	213,300.01	140.60	90,525.60	59.67	243,771.44	160.68	
	86,717.75	57.16	234,259.97	154.41	99,106.00	65.33	267,725.68	176.47	
Scotiabank	85,679.72	56.48	233,100.00	153.65	97,919.68	64.54	266,400.00	175.60	
	85,603.00	56.43	276,500.00	182.26	97,832.00	64.49	316,000.00	208.29	
GE Money	85,679.72	56.48	259,635.60	171.14	97,919.68	64.54	296,726.40	195.59	
Créd. Hip.	85,603.00	56.43	244,582.80	161.22	97,832.00	64.49	279,523.20	184.25	
Créd. Inmobiliario	87,500.00	57.68	262,500.00	173.03	100,000.00	65.92	300,000.00	197.75	
Banorte	88,760.00	58.51	221,893.00	146.26	101,440.00	66.86	253,592.00	167.16	
	76,804.00	50.63	192,003.00	126.56	87,776.00	57.86	219,432.00	144.64	
HSBC	87,675.00	57.79	232,008.00	152.93	100,200.00	66.05	265,152.00	174.78	
	94,773.00	62.47	252,847.00	166.66	108,312.00	71.39	288,968.00	190.47	
Inbursa	n/d								
Su Casita	79,886.94	52.66	227,687.67	150.08	91,299.36	60.18	260,214.48	171.52	

nota: 1 incluye: capital e intereses seguros y comisiones

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Revista *Real Estate*, no. 43, año 2007.

## **CUARTA PARTE. EL ACCESO IRREGULAR AL SUELO URBANO**

### **6.1. EL ACCESO IRREGULAR EN CUAJIMALPA**

Para poder estudiar el acceso al suelo urbano en México, debemos referirnos a las modalidades que se presentan, considerando tanto las que se dan en el marco de la legalidad como las que no cumplen con el marco legal urbano vigente. Para conocer las características del acceso al suelo en la ZMCM, se debe hacer referencia al régimen de tenencia de la tierra, que permite delinear el papel de los diversos agentes, los mecanismos que han dado lugar a la expansión de la ciudad (Schteingart, 1989, 27) y sus efectos en la organización social del espacio. En cuanto a la tenencia de la tierra existen tres tipos: la propiedad estatal, la propiedad privada y la propiedad social; esta última comprende la comunal y ejidal, las cuales han sido el principal soporte de la construcción del marco construido, no sólo dedicado a la vivienda sino también al consumo y la producción (Cruz, 1982; 35, Varley, 1989 y Schteingart, 1989).

Este apartado se organiza desde los aspectos generales a los particulares. En primer lugar presentaremos un análisis agregado de lo que representa la irregularidad en el DF. Después, debido a que los casos de estudio se localizan en Suelo de Conservación, mostraremos la importancia del mismo y posteriormente reflexionaremos sobre las características particulares de la irregularidad en la Delegación Cuajimalpa. A continuación se presentan las características generales de los dos casos de estudio, lo que servirá de contexto para la exposición de los resultados de la encuesta aplicada en los dos asentamientos irregulares. Finalmente, haremos una exposición de la posición de las autoridades de la Delegación Cuajimalpa ante estos asentamientos en Suelo de Conservación.

Para la elaboración de este capítulo se ha llevado a cabo una amplia revisión bibliográfica y se ha obtenido información de revistas especializadas acerca de los problemas que se presentan en la zona poniente de la ciudad. Se ha consultado también información de documentos oficiales que tienen como origen diferentes instancias del gobierno de la delegación Cuajimalpa y del Distrito Federal y se han realizado entrevistas a

profundidad a funcionarios de la Delegación Cuajimalpa, así como a representantes de colonos de los poblados tradicionales de la delegación.

### **6.1.1. Los asentamientos irregulares en Cuajimalpa**

#### *6.1.1.1. Acceso irregular al suelo urbano*

Las distintas modalidades que presenta la ocupación irregular del suelo dependen del régimen de propiedad de la tierra. Como ya se mencionó en los capítulos anteriores, el desarrollo de las colonias populares en la metrópoli ha ocurrido con dos variantes principales: fraccionamiento ilegal y la invasión en tierras de propiedad privada y en tierras ejidales y comunales. De acuerdo a Schteingart y Azuela (1990, 207), en el primer caso, son los propietarios quienes no respetan la legalidad al vender lotes sin haber obtenido la licencia correspondiente, carente de un trazado formal de las calles y sin los servicios básicos; en las invasiones son los pobladores y sus organizaciones los que participan e incurren en la violación de la norma jurídica.

La población que accede de manera irregular a la tierra forma parte, por lo general, de los sectores de bajos ingresos, con niveles de escolaridad bajos y casi nulo acceso a la seguridad social por su condición de subocupados o desocupados. La transformación del espacio en su primera etapa se presenta a través de la autoconstrucción, con el uso de materiales precarios y la ocupación se lleva a cabo antes de la introducción de servicios y equipamientos, con un lento proceso de consolidación del asentamiento. En la configuración física de la ciudad, estas colonias populares se ubican en la periferia formando espacios segregados, con poca interacción física (calles sin condiciones adecuadas de circulación y redes de transporte) y social con otras zonas y grupos sociales urbanos.

Aun cuando las ocupaciones irregulares de terrenos se venían manifestando desde los años cuarenta, es a partir del inicio de la década de los 60 cuando se incrementan y devienen un problema social y político debido a su masividad. Para mostrar la relevancia del acceso al suelo a través de la irregularidad presentamos algunas cifras proporcionadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). En 1990 se calculaba que los barrios populares de origen ilegal en la ZMCM representaban el 62 por ciento de la población total



y el 50 por ciento de la superficie de la metrópoli, mientras que en las colonias residenciales medias y altas habitaba el 12 por ciento de la población metropolitana ocupando el 15 por ciento del territorio (CONAPO, 1998; 45). Estas son algunas de las modalidades de oferta y acceso al suelo que se presentan en la ciudad, las cuales tienen efectos en la organización socio espacial.

El Estado mexicano ha llevado a cabo una política de suelo enfocada a la regularización de la tenencia de la tierra en dos niveles: el federal y el local, de acuerdo al régimen de tenencia. El federal se ha encargado de la regularización en terrenos de origen social y en las entidades federativas se han creado dependencias que se orientan a solucionar los problemas en propiedad privada y pública (estatal).

Aun cuando en el DF los AI se ubican predominantemente en el área urbana, actualmente los que se localizan en suelo clasificado como de Conservación por los programas urbanos del Distrito Federal, representan un problema particularmente por su impacto en el medio ambiente de la ciudad. Las colonias irregulares que se ubican en este tipo de suelo, en su mayoría ocupan zonas de alto riesgo (barrancas y cañadas), carentes de servicios de drenaje y agua potable y presentan condiciones de precariedad en la vivienda por el uso de materiales no adecuados (láminas de cartón y materiales de construcción de demoliciones), así como hacinamiento, sin equipamientos educativos y recreativos y con poca accesibilidad por la escasa infraestructura vial.

#### *6.1.1.2. La importancia del Suelo de Conservación en el DF*

En las últimas dos décadas, el Suelo de Conservación (SC) ha sido el territorio receptor de un número importante de asentamientos irregulares (AI), debido a la relativa escasez de suelo urbano, al crecimiento demográfico de los poblados rurales, a un mercado de suelo excluyente y a políticas urbanas restrictivas como el Bando 2. Este fenómeno de la irregularidad se ha convertido en un problema muy agudo para la gestión urbana y la sustentabilidad del Valle de México.

Con el objeto de regular y ordenar la configuración del territorio del DF, en el Plan General de Desarrollo Urbano de 1982 se estableció la zonificación primaria, la cual dividía la superficie del DF en dos tipos de suelo: el suelo urbano y el de conservación; el primero

comprendía una superficie de 81,817 hectáreas (54 por ciento) y el de conservación 68,483 hectáreas (46 por ciento). El mismo instrumento de planeación, en su versión de 1987 actualiza los límites de las dos zonas; fija una superficie para el área urbana de 63,382 has. (42 por ciento) y la de conservación 86,774 has. (58 por ciento)<sup>73</sup> beneficiando a esta última con 18,291 has. (DDF, 1996). No obstante que las dos versiones posteriores del Programa General Urbano (1996 y 2003) no modifican los límites y se mantiene una diferencia en las cifras, estos en los hechos han sido modificados por la presión de los mercados formal e informal de suelo para cambio el uso de conservación a urbano<sup>74</sup>.

El Suelo de Conservación se extiende al Sur del DF a lo largo de la Sierra del Chichinautzin, la Sierra del Ajusco y al Poniente la Sierra de las Cruces; al oriente limita con el Cerro de la Estrella y la Sierra de Santa Catarina, así como con la planicie lacustre de Xochimilco y Tláhuac. Al norte abarca mil 220 ha de la Sierra de Guadalupe y el Cerro del Tepeyac. Tres delegaciones tienen la mayor proporción del Suelo de Conservación: Milpa Alta (33%), Tlalpan (29%), Xochimilco (12%) y Cuajimalpa (8%) (Cuadro 6.1).

**Cuadro 6.1**  
**Suelo de Conservación DF**

Delegación	Superficie de suelo de Conservación	Porcentaje Total de Suelo de Conservación
Alvaro Obregón	2,668	3.1
Cuajimalpa	6,473	7.5
Gustavo A. Madero	1,220	1.4
Iztapalapa	852	1.0
Magdalena Contreras	4,397	5.1
Milpa Alta	28,375	32.7
Tláhuac	7,351	8.5
Tlalpan	25,426	29.3
Xochimilco	10,012	11.5
<b>Total</b>	<b>86,774</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Departamento del Distrito Federal (1996). "Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", Gaceta Oficial del Distrito Federal, sexta época, 11 de julio de 1996, Tomo IV, Núm. 371, México.

<sup>73</sup> Vale la pena mencionar que la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, en el Programa General de Ordenamiento Ecológico determina que el Suelo de Conservación tiene una superficie de 88,442 Has, que corresponde a un poco más del 59% del área total del DF.

<sup>74</sup> En el mes de abril de 2010, en un boletín de prensa, la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal publicó que se pierden 240 hectáreas, cada año, del Suelo de Conservación, debido a las invasiones realizadas por grupos solicitantes de vivienda y el crecimiento urbano, en general.

En el Suelo de Conservación se aplican dos tipos de normas: la urbana y la ecológica, esta última establecida en la Ley Ambiental del DF y el Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF; tanto la urbana como la ambiental zonifican de manera independiente esta área, lo cual ha provocado confusión y conflicto en su administración y protección. Los dos instrumentos le confieren una importancia ecológica (riqueza de flora y fauna, mantenimiento del ciclo del agua, estabilidad de suelo y captación del CO<sub>2</sub>, entre otras) y socioeconómica (producción de subsistencia y base del desarrollo económico de las zonas rurales) y sólo permiten usos compatibles con la conservación, lo que hasta la fecha se ha logrado parcialmente, debido a la relativa escasez de suelo a precio accesible para los sectores de ingresos bajos. Este problema estructural ha tenido serias implicaciones en las formas adoptadas por la expansión física del área urbana en la metrópoli durante la última década del siglo pasado, en particular el acceso irregular al suelo y en consecuencia la generación de asentamientos en lugares que surgen al margen del desarrollo urbano planeado, generalmente sin servicios.

Agotados prácticamente los terrenos urbanos en el Distrito Federal, o retenidos por intereses inmobiliarios, los sectores populares demandantes de suelo y vivienda han encontrado una alternativa en la ocupación de terrenos no aptos para los asentamientos humanos, con altas pendientes, ubicados en cañadas y laderas montañosas. De esta forma han urbanizado las zonas montañosas de las delegaciones Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Milpa Alta y Tlalpan, las cuales empezaron a colonizarse hasta rebasar los niveles permitidos<sup>75</sup>, lo que complica las posibilidades técnicas de proporcionar los servicios de agua potable y saneamiento.

De acuerdo a datos del Registro Agrario Nacional, para el año 2000, existían 44 ejidos y comunidades en todo el territorio del DF, de los cuales 33 (75%) se localizan en el Suelo de Conservación; la superficie estimada de propiedad social reconocida y en conflicto asciende a 61,522 hectáreas (70% del total del SC). Del total de Áreas Naturales Protegidas (19) de propiedad federal o del GDF, sólo nueve se localizan en este tipo de suelo, con una superficie de 8,625 Has (10%); los poblados rurales comprenden una

---

<sup>75</sup> El Programa General de Desarrollo Urbano del DF de 1987, establece la cota de 2,650 metros sobre el nivel de mar como zona de reserva biótica y recarga acuífera no urbanizable. *Atlas de la Ciudad de México*, (1988), México, pág. 240.

superficie de 10,154 Has (11%). Por su parte, la propiedad privada tiene un peso porcentual de 6% del total, que asciende a 5,799 Has y se ha estimado que 3% se encuentra ocupado de manera irregular (2,344 Has). (Sheinbaum, 2008)

### *6.1.1.3. Asentamientos irregulares en la Delegación*

Los AI en Suelo de Conservación, en cifras resultantes de los levantamientos de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADER) son las siguientes: para 2001 existían 904 AI. Xochimilco, Tlalpan, Iztapalapa y Milpa Alta concentraban el 75 por ciento del total. En cuanto al número de viviendas en las tres primeras Delegaciones se asentaba el 60 por ciento del total y en superficie Tlalpan, Xochimilco y Cuajimalpa representaban el 60 por ciento. Con base en el levantamiento del año 2000, podemos calcular que la ocupación promedio anual del Suelo de Conservación fue de casi 200 hectáreas y el incremento del promedio anual de viviendas de 7,153 unidades (Cuadro 6.2). Cuajimalpa, se encuentra un poco arriba de la media en número de asentamientos y de viviendas irregulares, por lo cual se consideró que representa un ejemplo significativo del acceso al suelo de manera irregular en Suelo de Conservación del DF.

El problema de los asentamientos irregulares (AI) no era significativo en Cuajimalpa en la década de los años setenta; es hasta la segunda mitad de los ochenta que este fenómeno tomó relevancia. Con base en dos diagnósticos elaborados por las autoridades delegacionales tenemos que el incremento en el número de asentamientos en 10 años ha sido de 16. En 1996 se identificaron 51 que ocupaban 650 hectáreas; de este total 49 (96%) se localizaban en Suelo de Conservación y dos eran urbanos; en 2006 se registraron 67, en Suelo de Conservación 64 y 3 en área urbana. Las viviendas construidas ascendían a 1,851 y 5,549 en 1996 y 2006 respectivamente; la superficie fue de 398 y 541 has en los dos años mencionados.

## Cuadro 6.2

Asentamientos Irregulares en Suelo de Conservación DF, 2000-2001

Delegación	2000					2001				
	AI	Viviendas	%	Superficie (hectáreas)	%	AI	Viviendas	%	Superficie (hectáreas)	%
Álvaro Obregón	13	3,249	5.5	74.00	2.4	16	3,329	5.0	76.95	2.3
Cuajimalpa	68	4,199	7.1	542.40	17.2	73	5,019	7.5	605.40	18.1
Magdalena Contreras	21	4,299	7.2	351.58	11.2	22	6,205	9.3	371.03	11.1
Gustavo A. Madero	23	3,501	5.9	58.52	1.9	24	3,737.00	5.6	58.90	1.8
Iztapalapa	102	12,797	21.6	259.40	8.2	125	12,897	19.4	259.60	7.8
Tlalpan	136	8,278	13.9	717.20	22.8	174	8,733	13.1	757.57	22.7
Tláhuac	53	3,524	5.9	280.90	8.9	94	4,287	6.4	301.74	9.0
Milpa Alta	95	2,725	4.6	231.80	7.4	132	4,789	7.2	242.00	7.2
Xochimilco	196	16,804	28.3	630.00	20.0	244	17,533	26.4	670.30	20.0
<b>Total</b>	<b>707</b>	<b>59,376</b>	<b>100.0</b>	<b>3,145.80</b>	<b>100.0</b>	<b>904</b>	<b>66,529</b>	<b>100.0</b>	<b>3,343.49</b>	<b>100.0</b>

Fuente: GDF-SMA, Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Levantamientos 2000 y 2001

En 10 años (Cuadro 6.3), el mayor incremento presentado fue en Suelo de Conservación tanto en el número de viviendas como en la superficie: para el primer caso el aumento fue de 3,629, con una construcción promedio de 363 viviendas por año. La superficie se incrementó en 125 Has, con un promedio anual de incorporación de 13 has. Ellos presentan rezagos en la dotación de servicios urbanos, con una topografía irregular y pendientes que dificultan la accesibilidad y la introducción de servicios.

## Cuadro 6.3

ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA DELEGACIÓN CUAJIMALPA, 1996-2006

Año	Asentamientos irregulares		Viviendas		Superficie Has.		Totales	
	Urbano	Conservación	Urbano	Conservación	Urbano	Conservación	viviendas	superficie
1996	2	49	85	1,766	0.7	397.7	1,851	398.4
2006	3	64	154	5,395	18.3	523.3	5,549	541.6
Incremento	1	15	69	3,629	17.6	125.7	3,698	143.3
Tasa de crecimiento	4.1	2.7	6.1	11.8	38.6	2.8	11.6	3.1

Fuente: Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuajimalpa. 1997.  
Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, Delegación Cuajimalpa. 2006.

La irregularidad en la Delegación no ha estado exenta de medidas permisivas puestas en práctica por diversos niveles de gobierno federal, del Distrito Federal y delegacional, basadas en tolerar la ocupación irregular, la cual ha concluido con programas de regularización, vigentes en distintas modalidades desde 1940 y que se generalizaron a partir de la década de los años setenta. La inexistencia de una política preventiva, orientada a facilitar el acceso al suelo urbano para los grupos de escasos recursos, posibilitó que la irregularidad se fuera consolidando, no sólo en la Delegación, sino también en el ámbito nacional.

En Cuajimalpa, el gobierno delegacional clasifica a los asentamientos localizados en Suelo de Conservación como irregulares debido al uso del suelo, y no porque no respetaron las normas urbanas vigentes y el marco jurídico de la propiedad. Esta es una de las razones por la que a la mayoría de los asentamientos se les ha permitido la introducción de los servicios públicos a través de programas sociales como PRONASOL y programas de mejoramiento barrial. Las autoridades expresan que el estatus de irregularidad se extinguirá cuando se aprueben las modificaciones al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, las cuales consisten en recorrer la línea de Conservación y declarar al suelo ocupado como urbano.

Con base en la información proporcionada por las autoridades de la delegación: “Al Programa de Solidaridad no le importó el estatus irregular, apoyó económicamente a la población para la introducción de los servicios mínimos necesarios como: agua, drenaje, pavimentación, iluminación, electrificación y alumbrado. Además, a los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación ya no se les considerará como tales en el momento que la Asamblea Legislativa apruebe las modificaciones al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano; tendrán servicios y ya no se localizarán en Suelo de Conservación” (entrevista con Director de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa).

#### *6.1.1.4. Acceso al suelo en los asentamientos irregulares*

Todos los AI se formaron a través del fraccionamiento irregular tanto en suelo de tenencia ejidal y comunal como en privada; es importante señalar que no se han presentado invasiones masivas en este territorio, aunque cuando se realizó el muestreo descubrimos familias que habían ocupado lotes sin haberlos comprado; la población los llama “paracaidistas” y no invasores. La mayoría de la población accede al suelo mediante un contrato de compra-venta privado, el cual sólo tiene efectos jurídicos entre las partes y no es reconocido por ningún órgano del Gobierno del DF (GDF), pero las operaciones son catalogadas como de “buena fe”, ya que adquieren el terreno para autoconstruir su vivienda y formar un patrimonio familiar.

El proceso es el siguiente: en suelo ejidal y comunal, las autoridades agrarias locales venden lotes aislados<sup>76</sup> para cubrir el desdoblamiento familiar de la población nativa conocida. A los compradores se les otorga un documento de sesión de derechos, que es el que ampara la ocupación. No se trata de un mercado abierto; las transacciones se dan entre conocidos y por eso son pocas las denuncias y conflictos que se presentan. Esto ha significado también el reconocimiento por parte de los colonos de los derechos que el propietario tiene sobre los terrenos, lo cual ha dado como resultado una ocupación no conflictiva. Actualmente, los lotes que se venden están en el rango de 200 a 300 metros cuadrados y los precios por metro cuadrado fluctúan entre 200 y 500 pesos; por lo tanto, quien adquiere un lote paga entre 60 mil y 100 mil pesos. El precio depende de las características físicas del suelo: los terrenos planos y sin mucha vegetación son los más caros, mientras que los que presentan irregularidades y pendientes considerables son los más baratos.

En lotes de propiedad privada se presentan las siguientes características: los fraccionamientos ilegales se llevan a cabo por parte de personas que heredaron 10,000 ó 15,000 metros cuadrados en Suelo de Conservación; los fraccionan para venderlos mediante contratos de compra-venta privados, tanto a familias conocidas como a población de otras zonas de la metrópoli. Los precios, superficie y condiciones físicas, son parecidos a los de terrenos ejidales y comunales. El pago se realiza a plazos, son excepcionales los casos de pago al contado. El plazo generalmente es de 5 años, pero a veces llega a ser de 10 años y los pagos mensuales van de los 1,000 a los 1,500 pesos (significaba un salario mínimo mensual en el 2007) dependiendo de las dimensiones del terreno.

La población que adquiere u ocupa un lote pertenece a los estratos de ingreso medio y bajo y en algunas ocasiones se trata de madres jefas de familia. De acuerdo a información proporcionada por las autoridades delegacionales, es población que rentaba y busca su seguridad comprando un patrimonio para la familia. En un 90 por ciento la vivienda que se autoconstruye es precaria. Sin embargo, se puede encontrar viviendas de mejor calidad en los bolsones de pobreza, como por ejemplo en el asentamiento Loma Bonita, al cual nos referiremos posteriormente con mayor detalle.

---

<sup>76</sup> En la delegación no se fracciona para vender, la venta se realiza paulatinamente de acuerdo a la demanda de terrenos: primero se asignan porciones de terrenos que por sus condiciones ya no tienen uso agropecuario.

#### *6.1.1.5. Organización social vecinal*

En los años ochenta y noventa los colonos formaron organizaciones sociales, con la finalidad de demandar la introducción de los servicios y la regularización de la tenencia de la tierra (ver los casos analizados de Nezahualcóyotl y Santo Domingo de los Reyes). El instrumento de presión que utilizaron fueron las movilizaciones y los plantones en la sede delegacional. Con estas acciones lograron la introducción de los servicios ya sea mediante programas de gobierno o, por cuenta propia construyeron instalaciones irregulares solapada por las autoridades<sup>77</sup>. Los funcionarios expresan que permiten esta práctica por cuestiones sanitarias, no obstante que no han logrado la regularización de la tenencia de la tierra, acción que autorizaría la introducción de los servicios de manera legal.

“Están conectados de manera irregular, ellos mismos hacen su conexión. Para la conexión de la red de agua y drenaje, tú como particular requieres contar con el alineamiento, número oficial y con licencia de construcción; al no existir licencia de construcción, alineamiento y número oficial obviamente no eres merecedor de una conexión de esa índole. Sin embargo son cuestiones sanitarias las que se tratan de corregir, y en ese sentido finalmente la vivienda existe, la persona está ahí y la construcción de fosas sépticas es complicada en esta zona (por la irregularidad del terreno), aunado a que generaría mucho problema por la cuestión ambiental, porque tenemos una zona con recarga de acuíferos y pues obviamente con este tipo de fosas se generarían daños”. (Director de Desarrollo Urbano)

En los inicios de la organización de colonos, el PRI era el partido que aglutinaba a todos los integrantes de los asentamientos; por ello, actualmente los que presentan la mayor consolidación son afines a este partido. En los noventa, el PRD logró liderar a la población de los asentamientos que presentaban condiciones precarias, como los ubicados en la Cañada, Vista Hermosa, KM 13, KM 16.5, algunas zonas de Acopilco, San Mateo y en Chimalpa. Vale la pena mencionar que el PAN no ha tenido presencia en estos espacios; sin embargo en el 2000, este partido ganó las primeras elecciones para Jefe Delegacional, no por su presencia en los barrios populares sino más bien debido a la presencia de población de ingresos medios y altos y a una mala administración del delegado del PRD.

---

<sup>77</sup> Las autoridades delegacionales han permitido que los colonos se cuelguen de manera irregular de las redes de agua, drenaje y energía eléctrica. A este tipo se les ha denominado instalaciones “pirata”.



Con la llegada del PRD al gobierno de la Delegación en 1997, la organización de colonos presentó un severo descenso. El gobierno perredista siempre trató de buscar la forma de garantizar la seguridad de los asentamientos, en el sentido de que se llevaran a cabo los cambios al uso del suelo en los programas urbanos. Se hicieron censos y se promovió modificar los límites del área de conservación. Siempre se pugnó por eso, más que por los servicios, ya que de alguna manera ellos ya estaban. Ese es el compromiso de las autoridades, que se observa en la propuesta del nuevo Programa Delegacional, el cual ha originado debates en las reuniones de aprobación de la Asamblea Legislativa del DF.

#### *6.1.1.6. Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC's) y Programas Parciales*

El instrumento de planeación denominado Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC) también pretendió atender la problemática de los asentamientos irregulares en la ciudad. Como ya se vio anteriormente, de acuerdo con lo establecido en cada Programa pueden observarse los criterios de clasificación de las ZEDEC, que abarcaron zonas y acciones con políticas distintas, que comprenden desde el rescate de zonas céntricas, el impulso a zonas de desarrollo (como ya lo vimos con el caso de Santa Fe), el control del crecimiento de poblados en zonas ambientales o la *regulación de asentamientos irregulares en zonas de riesgo o en los límites del área de conservación ecológica*. La intervención se definiría en los programas parciales, los cuales precisarían los límites de cada zona y su sistema normativo particular.

En Cuajimalpa, durante el período de 1992-95 fueron aprobadas 10 ZEDEC, que comprendían 800 ha., las cuales significan el 10.4 por ciento de la superficie total de la delegación. De estos 4 fueron para ordenar y regular AI: Zentlápatl, Agua Bendita, Las Maromas y Loma del Padre. (SEDUVI; Cuadro 6.4)

De esta manera se empezó a dar respuesta gubernamental a los AI y éstos se fueron consolidando. Como ya se mencionó, las ZEDEC se han sido convertidas en programas parciales, instrumentos mediante los cuales se consolidaron algunos AI, a través de la introducción de los servicios y la regularización de la tenencia de la tierra.

### Cuadro 6.4

#### Zonas Especiales de Desarrollo Controlado. Hoy Programas Parciales en Cuajimalpa

<i>Nombre de la ZEDEC</i>	<i>Fecha de publicación en la Gaceta del DF.</i>
1. Ocho manzanas de la cabecera Cuajimalpa	El 18 de mayo de 1992
2. Zentlápatl	El 22 de enero de 1992
3. Bosques de las Lomas	El 24 de marzo de 1994
4. Lomas de Vista Hermosa	El 12 de abril de 1994
5. 1o. de Mayo	El 12 de abril de 1994
6. Loma del Padre	El 11 de mayo de 1994
7. Santa Fe	El 11 de enero de 1995
8. Agua Bendita	El 29 de mayo de 1995
9. Xalpa	El 29 de mayo de 1995
10. Las Maromas	El 29 de mayo de 1995

Fuente: Elaboración propia de la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) del Gobierno del Distrito Federal.

En la última década del siglo pasado los AI siguieron creciendo, pero no se les dio mayor atención y no se ejecutó una política integral de suelo urbano; por ello, se han convertido en un problema agudo en la delegación, especialmente en el Suelo de Conservación. Por ejemplo, las zonas colindantes del Programa Parcial de Zentlápatl (antes ZEDEC) se han ocupado irregularmente en los últimos veinte años, por población de escasos recursos y esto ha venido ocasionando una serie de problemas sociales y urbanos que se han tornado en preocupantes, debido a que se urbaniza suelo agrícola en laderas de alto riesgo. Los principales asentamientos de la zona, como consecuencia del crecimiento del Programa Parcial mencionado son Loma Bonita y Ladera de Zentlápatl, que son objeto de nuestro estudio. La mención de este instrumento de planeación se debe a que parece ser son zonas que a partir de ellas se han expandido los AI.

#### **6.2. ACERCAMIENTO GENERAL A LOS ESTUDIOS DE CASO**

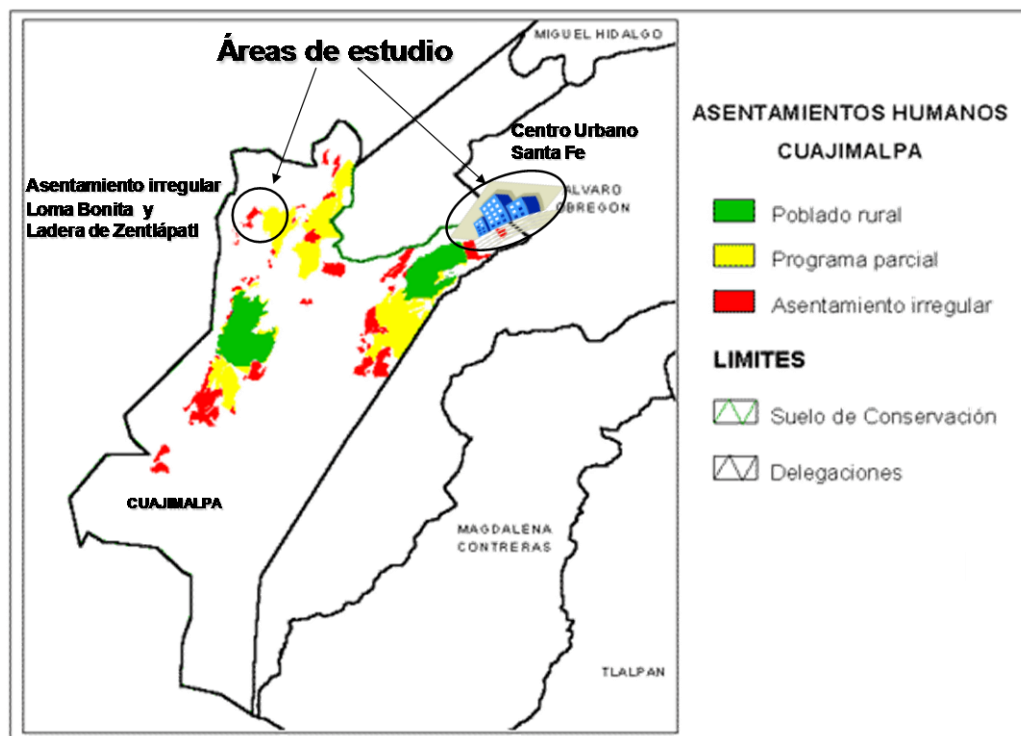
En los trabajos previos de recorridos por los AI, se obtuvo información general de los mismos a través de entrevistas con colonos y funcionarios locales. Con esta información analizamos los grandes lineamientos de cada asentamiento, lo que sirvió para diseñar la encuesta que se aplicó. El estudio de Loma Bonita y Ladera de Zentlápatl, nos permitirá entender mejor cuáles han sido los actores sociales participantes en cada caso, las

relaciones establecidas entre el gobierno y la población, así como las características urbanas de cada colonia.

Al utilizar la comparación entre los casos y tratar de comprobar las transformaciones sociales y territoriales recientes que determina la división y segregación residencial, la selección de los asentamientos irregulares atendió los siguientes criterios: etapa de formación a finales de la década de los años ochenta y de desarrollo en los noventa; asentamientos con más de 100 viviendas y ubicados en Suelo de Conservación, al poniente de la metrópoli cercanos al Centro Urbano Santa Fe.

Para la selección de los asentamientos irregulares, se investigó en las oficinas delegacionales el universo de los asentamientos irregulares en suelo de conservación; este trabajo consistió en entrevistas a funcionarios de las áreas de Participación Ciudadana, Desarrollo Urbano y Dirección de Conservación Ecológica y la Dirección General de Recursos Naturales y Áreas Protegidas. El resultado fue la obtención de información estadística y cartográfica de 67 asentamientos irregulares que la Delegación reconoce: tres en suelo urbano y 64 en Suelo de Conservación. Posteriormente se efectuaron recorridos en diversas zonas para tener una muestra representativa de los mismos (Mapa 8).

**Mapa 8. Localización de las áreas de estudio**



La antigüedad de los asentamientos se ubicaba en un amplio rango de 2 y 35 años; los más importantes en cuanto al número de viviendas eran Loma Bonita, La Cañada, Loma de Pachuquilla, La Lagunita y Ladera de Zentlapatl. De estos los que se formaron en los años 90 fueron *Loma Bonita* y *Ladera de Zentlapatl*. Estos asentamientos se localizan en suelo de preservación y rescate ecológico<sup>78</sup>, donde se han construido aproximadamente 645 viviendas, sobre una superficie de 33.8 hectáreas, con antigüedad de 15 años (Cuadro 6.5).

**Cuadro 6.5**  
**Asentamientos Irregulares, 2006**

Poblado	Nombre	Uso de suelo	Viviendas	Superficie Has	Antigüedad
ZENTLAPATL	LADERA DE ZENTLAPATL	Preservación Ecológica	245	10.6	15
	LOMA BONITA	Rescate Ecológico	400	23.2	15
	TOTAL		645	33.8	

Fuente: Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, Delegación Cuajimalpa. 2006.

### 6.2.1. Asentamiento Irregular Loma Bonita

El AI Loma Bonita, se localiza a un costado de la poligonal del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Zentlápatl. Para acceder al asentamiento se han construido dos vías: una que atraviesa el poblado de Zentlápatl y el Cerro denominado de la “Papa”, donde las calles presentan una pendiente pronunciada. El otro camino es por Avenida México y la calle Loma del Padre, también con una gran pendiente. En esta zona el precio de los terrenos depende de la pendiente; los terrenos con menos grados de inclinación cuestan 300

<sup>78</sup> La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el Artículo 31 establece que las áreas de preservación ecológica son aquellas que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso del suelo y para desarrollar en ellos actividades que sean compatibles con la función de preservación. Las de rescate ecológico: Aquellas cuyas condiciones naturales han sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieren de acciones para restablecer en lo posible su situación original.

el metro cuadrado (6 salarios mínimos diarios, que en 2007 era de 50.57 pesos) y los que presentan más grados se cotizan en 200 pesos el metro cuadrado (4 salarios mínimos diarios). El asentamiento se ubica en un área de conservación ecológica, con uso de suelo de rescate ecológico y de tenencia privada. Según informantes clave consultados, estos terrenos pertenecieron a pobladores de “Chimalpa” que fueron los primeros colonizadores de la zona poniente del DF, quienes después vendieron, principalmente, a familias de Cuajimalpa.

El fraccionamiento fue realizado de manera irregular por los propietarios, quienes ofertaron el suelo personalmente a conocidos, en una primera etapa. Después, llegó población de colonias céntricas como la Guerrero y Tepito, debido a los desplazamientos que generaron los sismos de 1985.

De acuerdo con la información obtenida, una porción importante de los habitantes de Loma Bonita provienen del desdoblamiento familiar de pobladores de Chimalpa y el resto son habitantes que vivían en otra zona de la ciudad.

La venta de los terrenos se realizó en pagos escalonados, con un enganche del 15 al 20 por ciento del costo total del terreno y el resto se pagó en mensualidades durante cinco años. Los actuales colonos no cuentan con escrituras y algunos han realizado trámites ante las autoridades competentes para que se les regularice. Aún no se han vendido todos los terrenos y podemos observar algunos que se dedican al cultivo y pastoreo de animales, (Fotografía 8).

La construcción de la vivienda en la etapa inicial se realizó mediante autoconstrucción, con los tradicionales materiales de desecho como son las láminas de cartón y metálicas y la madera. Posteriormente, con los ahorros familiares se contrató a un albañil para la edificación de un cuarto con tabique de cemento gris y cuando aumentan los recursos económicos se construye la loza de concreto armado (Fotografía 9).

**Foto 8. Loma Bonita, algunos terrenos todavía se utilizan para el cultivo y la cría de animales**



**Foto 9. Lote con el primer cuarto construido con materiales temporales y la vivienda sólida mandada hacer por encargo**



El asentamiento presenta una consolidación media en cuanto a la calidad de las viviendas y se pueden apreciar fuertes desigualdades, ya que existen tanto construcciones con materiales sólidos de más de dos niveles (según información recopilada en la zona, se



construyeron en menos de un año), como viviendas construidas con material precario (con más de tres años en proceso de construcción) (Foto 10).

**Foto 10. Vivienda de tres niveles vecina de vivienda precaria.**



La colonia cuenta con los servicios de luz, agua, drenaje y teléfono. En las primeras visitas se nos informó que a excepción del teléfono, mediante el trabajo comunitario de fines de semana los colonos tendieron las redes de los otros servicios, por cuenta propia, sin la participación de las autoridades delegacionales. Vale la pena mencionar que a pesar de la existencia de medidores del consumo de luz, todavía se observan los tradicionales cables de toma irregular denominados “diablitos”, en un alto porcentaje de las viviendas.<sup>79</sup>

La administración delegacional de 2003-2006, mediante la firma de convenios de crecimiento cero<sup>80</sup>, llevó a cabo la pavimentación, con el trabajo previo de limpieza de las veredas por parte de la comunidad. Pero después de pavimentadas las calles no se ha dado

---

<sup>79</sup> La delegación nos informó que la Compañía de Luz y Fuerza del Centro ya no realizaba conexiones a la red.

<sup>80</sup> Se refiere a un acuerdo firmado entre las autoridades delegacionales y los habitantes de los asentamientos irregulares para evitar el continuo crecimiento urbano. Como parte del acuerdo cada habitante se compromete a vigilar al asentamiento de posibles invasiones, construcción, ventas de lotes y subdivisiones de los mismos, a cambio se les consideraría para programas de regularización e introducción de servicios básicos.

el mantenimiento adecuado, por lo cual presentan un enorme deterioro, especialmente las que tienen pendiente alta (Fotografía 11). Con la firma del convenio y la realización de las obras urbanas, parece ser que existe un reconocimiento de hecho del asentamiento por parte de las autoridades, sin una validez legal, lo que nos permite prever que no va a presentarse una acción legal de desalojo de esta zona en el futuro. Se espera que con las modificaciones al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, que cambie el uso de Suelo de Conservación a Urbano, se avance en el reconocimiento legal a través del programa de regularización de la tenencia.

**Foto 11. Pavimentación que se llevó a cabo después de la firma del Convenio de Crecimiento Cero**



No existe servicio de transporte hacia esta zona; la población se debe de desplazar caminando a la Avenida México, la cual no se localiza lejos del AI, pero su acceso es muy accidentado por la calle Loma Bonita y Loma del Padre. Aunque esto la población no lo ha considerado como un obstáculo para la consolidación. Cuando la población tiene la necesidad de llegar directamente a su casa, debido a que trae mandado, artículos



voluminosos y por urgencia, aborda un taxi. Por la avenida de acceso al AI se observa la entrada y salida constante de taxis.

Los equipamientos educativos de primaria, secundaria, educación técnica y preparatoria se ubican cercanos a la colonia. El comercio al menudeo se lleva a cabo en las tienditas de abarrotes de la colonia, pero para comprar los alimentos en mayor cantidad se desplazan al mercado del Centro de Cuajimalpa y algunas tiendas de autoservicio como Bodega Aurrerá. Las características socioeconómicas de la población se presentaran más adelante con la exposición de los resultados de la encuesta.

De manera formal<sup>81</sup> no existe una organización en este AI; sin embargo, se nos informó que existen dos líderes, Adolfo Romero y Gustavo Romero, (este último era funcionario delegacional, ocupaba el puesto de subdirector del Deporte, en el periodo 2006-2009) y que la estructura vecinal es reconocida por la Delegación. Los líderes pertenecen al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y esto nos permite explicar el reconocimiento de hecho del AI por parte de la Delegación.

### **6.2.2. Asentamiento Irregular Ladera de Zentlápatl**

Este asentamiento se localiza al costado derecho de la Avenida Puerto México con dirección a Chimalpa. Para acceder se tienen dos calles: Av. San Antonio que está antes de la iglesia de Zentlápatl y la otra calle está después de la iglesia y se llama Puerto Ángel. Las dos calles presentan pendientes para acceder al AI.

Al igual que en Loma Bonita, los precios de los terrenos dependen de su pendiente y superficie. El asentamiento se ubica en zona decretada como de Conservación Ecológica, con uso de suelo preservación ecológica y de tenencia privada. Los propietarios de los terrenos son varios en esta zona, algunos son originarios de Cuajimalpa y otros viven en otra delegación. Entre los propietarios vendedores sobresale un señor de “Chimalpa”. Llama la atención que un grupo de madres de familia nos comentó que uno de los propietarios les cobra el impuesto predial para que él luego lo pague en las oficina de la Delegación.

---

<sup>81</sup> Registrada como Asociación Civil.

Las primeras ventas de lotes se realizaron al comienzo de la década de los ochenta y se incrementaron en los años noventa con la llegada de familias que vivían en zonas céntricas. Los propietarios realizaron las ventas personalmente mediante un pago de enganche y mensualidades. Algunos que realizaron las ventas ya murieron y sólo otorgaron a los colonos un contrato de compra-venta, documento que los ampara como poseionarios. Al igual que en el otro AI, se ha realizado el trámite ante las autoridades competentes para que se les regularice, sin embargo, por estar localizados en zonas de alto riesgo y Suelo de Conservación la respuesta ha sido negativa (Fotografías 12 y 13); de ahí que no han vuelto a intentar la regularización. Según información de los colonos, ya no se presentan ventas en esta zona.

**Foto 12.-** Vivienda precaria en Ladera de Zentlápatl.



En esta colonia, los grados de consolidación son menores y todavía se pueden observar viviendas construidas con material temporal (Fotografía 14). La construcción de la vivienda en la etapa inicial se realizó mediante autoconstrucción, con los tradicionales materiales de desecho como son las láminas de cartón, metálicas y madera.

**Foto 13.- Cartel que avisa a la población del alto riesgo que se presenta si se construye en la zona**



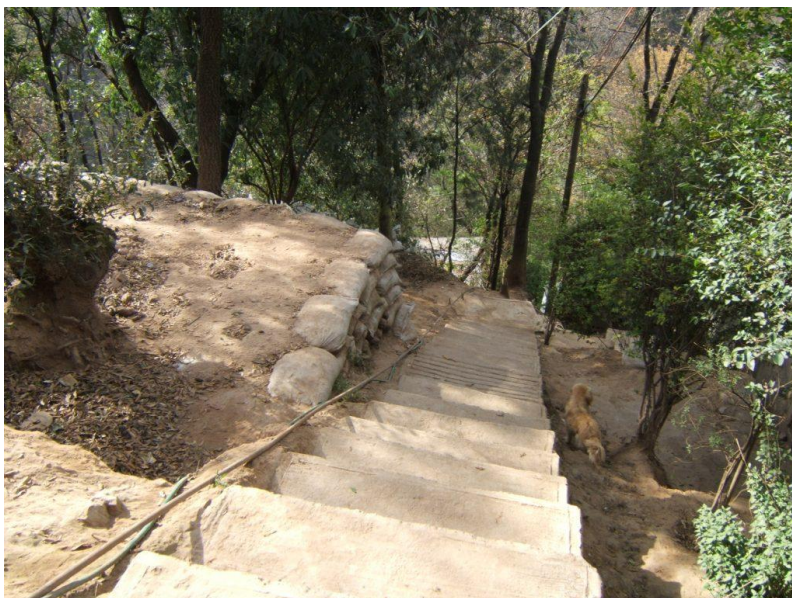
**Foto 14.- Andador y vivienda auto construida con material de desecho.**





Este AI está localizado en una zona más accidentada que Loma Bonita y se pueden observar costales rellenos de arena o tierra que sirven de contención para formar terrazas; después con más recursos se edifican las contenciones con mampostería (Fotografía 15).

**Foto 15.- Costales que se utilizan para formar terrazas de contención**



El AI cuenta con el servicio de teléfono, agua y drenaje; la energía eléctrica la obtienen de manera irregular colgándose de la red existente. Se ha pedido a la Delegación y a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro la conexión regular pero se les ha negado por su situación de riesgo. El agua y el adoquinado de las calles fueron introducidos por los colonos mediante trabajo comunitario de fines de semana. La red de drenaje fue tendida por la delegación hace años. En cuanto a las vialidades se observan todavía calles sin pavimentar y sin adoquín. Como ya señalamos las obras fueron auspiciadas por el Programa de Solidaridad en la administración 1988-1994. Este programa no tomó en cuenta las restricciones de construcción, ni las normas urbanas y apoyó financieramente a los colonos en la introducción de servicios; nunca se ha aplicado un programa para que los colonos paguen a la delegación los derechos correspondientes de agua y drenaje. Esto ha producido una situación especial ya que el Programa Delegacional en proceso de elaboración los catalogó como irregulares, pero sólo por el uso del suelo (como ya se

mencionó se ubica en Suelo de Conservación) y no por la carencia de los servicios y de escrituras<sup>82</sup>.

En el año 2000 se presentó una acción legal de desalojo en la zona. Los colonos organizados temporalmente se opusieron y las autoridades desistieron. Posteriormente no se han presentado otros intentos de desalojo. Igual que en el caso anterior, el servicio de transporte público no entra, la población camina hacia la Avenida Puerto México. En situaciones extraordinarias la población aborda un taxi (Fotografías 16, 17 y 18).

**Foto 16.-** Andador y la madeja de alambre de conexiones a la red eléctrica ilegales.



Al estar cercano a Loma Bonita, el equipamiento educativo de primaria, secundaria, educación técnica y preparatoria presenta las mismas condiciones que aquella colonia. Parte del comercio se lleva a cabo en las tienditas cercanas y para la adquisición de los alimentos en mayor escala se desplazan al centro de Cuajimalpa y en algunas tiendas de autoservicio.

---

<sup>82</sup> Información proporcionada por el Director de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa.

Mediante una entrevista a una informante clave, obtuvimos información acerca de algunos lugares de trabajo de los colonos, los cuales se ubican retirados de la delegación, por lo cual se tienen que desplazar hacia el metro Tacubaya u Observatorio. Vale la pena mencionar que en las entrevistas realizadas se recogió información que nos permiten tener alguna pista acerca de la relación entre este AI y el Centro Urbano Santa Fe; algunos familiares de los entrevistados son empleados en el área de limpieza, mantenimiento y vigilancia en los edificios corporativos.

En este AI no existe una organización que agrupe y luche por las demandas de los vecinos, no obstante que presentaron un frente organizado cuando se les pretendía desalojar; por ello las autoridades delegacionales no les prestan mucha atención. Existen personas cercanas al PRD y al parecer un grupo importante de habitantes es más cercano al PRI. A partir de recorridos de campo hemos obtenido la información de que un ex-líder priísta pretendió organizar a la población, pero ahora pertenece al PRD y asumió funciones de asesor del anterior Delegado de ese partido Ignacio Ruiz.

**Foto 17.** Vivienda precaria y un andador con pendiente pronunciada.





**Foto 18. Muros de contención hechos con costales de arena y circulación de taxis**



### **6.2.3. Diferencias entre los casos estudiados**

*En lo político*, las colonias irregulares que aparecieron en décadas anteriores (ejemplo Santo Domingo de los Reyes) nos muestran la existencia de una organización política con capacidad de negociación; realizaba acciones de presión como manifestaciones callejeras y tomas de las oficinas centrales y delegacionales del gobierno del DF, con el fin de obtener la regularización de los servicios básicos de las viviendas (agua, drenaje y luz) y en general tener mayores posibilidades para insertarse de la mejor forma a la economía y la estructura urbana. Ahora, estos nuevos AI en Cuajimalpa han perdido la capacidad de organizarse políticamente y de ser interlocutores de un Estado debilitado. Para obtener los servicios (agua, drenaje y electricidad) de manera ilegal aprovechan la permisividad y tolerancia de las autoridades locales, dejando de lado las acciones políticas de presión.

En cuanto a la existencia de suelo para ser urbanizado en el DF, la diferencia es que en el pasado no se había agotado la superficie urbana, que en algunos casos quedó en zonas intermedias de la ciudad; tal es el caso de Santo Domingo de los Reyes y de Iztacalco. Ahora, debido a las restricciones, resultado de la existencia de normas urbano-ambientales, en el DF la irregularidad se presenta en suelo clasificado como de Conservación.

El mercado de suelo irregular no es abierto, se intercambia mediante redes sociales comunitarias que le dan identidad a Cuajimalpa, por ello no se presentan denuncias ante las autoridades de las ventas y fraccionamientos irregulares.

En algunos estudios sobre nuevas periferias informales (Bazan, 2001; Hiernaux, Lindón y Noyola, 2000 y Huamán y Barreto, 2002) se ha concluido que, en la época actual, su fundación la realiza población con antecedentes en la irregularidad, en otras palabras, los hijos de padres que se asentaron irregularmente van a formar nuevas periferias irregulares en la ZMCM. Presentan el caso de Valle de Chalco y Chimalhuacán, asentamientos formados por población de Iztapalapa y Nezahualcóyotl, zonas irregulares de la metrópoli ocupadas en los años sesenta y setenta. En Cuajimalpa, este fenómeno no se aprecia con mucha claridad. Aquí parece ser que la formación de zonas irregulares se debe más al crecimiento demográfico y al desdoblamiento familiar, en su mayoría de habitantes nativos de los pueblos tradicionales; sólo una porción pequeña es población procedente de otras zonas de la metrópoli. Aunque no se haya profundizado en el estudio del origen de la población que se desplaza hacia Cuajimalpa, tenemos ciertas evidencias por entrevistas con informantes clave, que su origen son zonas céntricas e intermedias del DF, por ejemplo, la Colonia Guerrero, Tepito y Tacubaya; una de las razones es que el mercado de suelo irregular es muy cerrado en la Delegación. Por ejemplo en Loma Bonita, la venta de terrenos se realizó a familiares del poblado tradicional de Chimalpa y la información se intercambia mediante redes sociales comunitarias que le dan identidad a Cuajimalpa, por ello no se presentan denuncias ante las autoridades y la población reconoce el derecho que los propietarios tienen sobre los terrenos, lo cual ha dado como resultado una ocupación no conflictiva.

#### **6.2.4. Las autoridades de la delegación Cuajimalpa ante los asentamientos en Suelo de Conservación**

La Delegación Cuajimalpa no ha creado un instancia administrativa para el control del crecimiento de la mancha urbana, tal y como se observa en otras demarcaciones que han incorporado a su estructura Unidades Departamentales de Asentamientos Irregulares. Aquí



la responsabilidad se comparte entre las Direcciones Generales: Jurídica y de Gobierno, de Obras, Desarrollo Urbano y de Recursos Naturales y Áreas Protegidas; por parte del Gobierno central del DF, participan la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la Secretaría del Medio Ambiente (SMA). Las acciones que las autoridades delegacionales han llevado a cabo se han limitado a la vigilancia y recorridos de inspección y el levantamiento de un “inventario” de los asentamientos mediante un censo y la elaboración de croquis. Últimamente se han ejecutado acciones de desmantelamiento de construcciones recientes en Suelo de Conservación, que no han llegado a constituirse como asentamientos irregulares. Pero, no tienen una estrategia preventiva para evitar la formación de más asentamientos irregulares, en momentos de un desarrollo inmobiliario ascendente en Cuajimalpa.

La política que se ha pretendido ejecutar para atender las zonas irregulares es el cambio de uso del suelo en el Programa de Desarrollo Urbano Delegacional, el cual está en proyecto con la revisión y modificación, es decir, se pretende modificar los límites de la línea de conservación para transformar el Suelo de Conservación a Urbano y de esta manera tener bases de normatividad urbana para iniciar la regularización de la tenencia de la tierra.

De acuerdo a la información obtenida, la Delegación no orienta recursos para el mejoramiento de los asentamientos en Suelo de Conservación de manera directa, sólo de manera indirecta cuando realizan la limpieza de barrancas.

“Para la limpieza de barrancas, independientemente de si es irregular o no, a nosotros nos interesa mantener limpias las barrancas, generalmente esta se lleva a cabo de mayo a noviembre. Pero por ejemplo, para hacer veredas o caminos no se orientan recursos a estos asentamientos irregulares; se procura incluso que no tengan nada”. (Jefe de Departamento de Rescate Ecológico)

No obstante que los AI no cuentan con el reconocimiento oficial, y por lo tanto no están registrados en el catastro, la delegación cobra a algunos asentamientos una cuota fija de predial. Los vecinos pagan de forma autodeterminada<sup>83</sup> en una cuenta global y el monto

---

<sup>83</sup> Los funcionarios de la delegación han denominado a estas cuotas como “autodeterminadas”, ya que no se siguen los criterios usados para el cálculo del predial, sino que se asigna una cuota de manera individual de acuerdo a la consolidación del asentamiento y a la localización de equipamientos.

es sólo una parte de lo que la reglamentación fija para lotes regulares, por lo que según las autoridades el monto no corresponde a la fracción que ocupan.

La actitud de las autoridades tanto delegacionales como centrales nos proporciona una evidencia de la permisividad y tolerancia hacia la formación de zonas irregulares segregadas en la delegación. La población trabaja para la dotación de los servicios de agua y drenaje, se conectan de manera irregular a la red de energía eléctrica y la delegación no interviene nada para impedirlo, es decir, por su condición, no se etiquetan de manera oficial recursos para un desarrollo urbano ordenado en los AI.

De acuerdo con la investigación realizada podemos destacar lo siguiente:

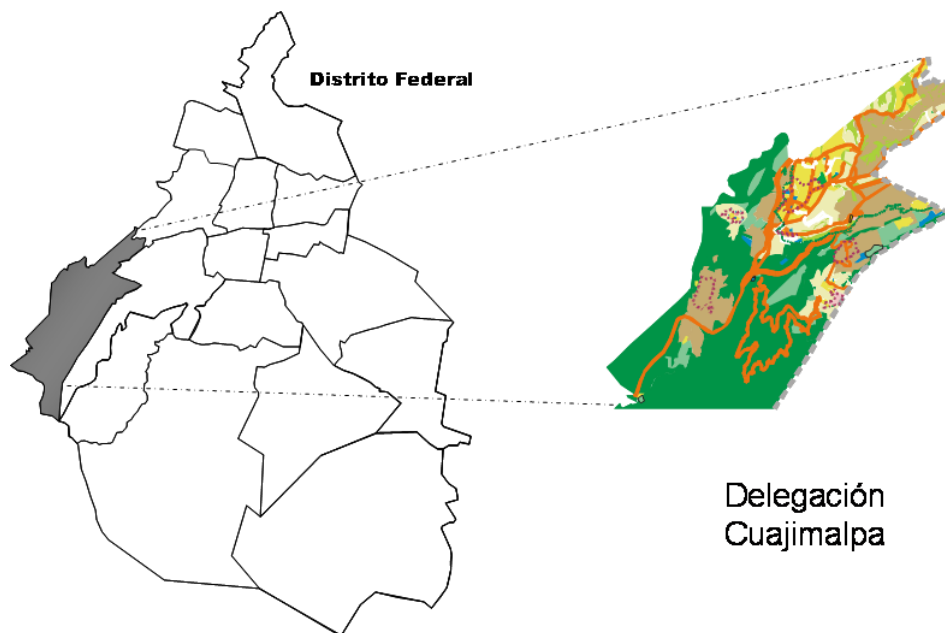
- 1.- Se han dejado en segundo término los programas que faciliten el acceso al suelo a la población pobre de la ciudad y por la escasez de terrenos en suelo urbano, lo nuevo en la ocupación irregular es que la urbanización popular se lleva a cabo en Suelo de Conservación, considerado necesario para lograr el equilibrio ambiental de la metrópoli.
- 2.- El gobierno no es un facilitador de programas sociales para aquellos que no tienen la capacidad económica para acceder a un terreno adecuado para construir su vivienda y formar un patrimonio familiar; de esta manera no se impide su segregación en territorios inhóspitos.
- 3.- El gobierno renuncia de esta manera al control del espacio urbano, a través del control del suelo y permite la aparición de zonas mal comunicadas, con poca densidad, con grandes pendientes, mal servidas y con una tenencia de la tierra irregular; así como con una ocupación no conflictiva, pero con muchas carencias y problemas socio-ambientales: la población reconoce el derecho que los propietarios tienen sobre los terrenos y no presentan denuncias ante las autoridades. Ante la falta de denuncias de ventas fraudulentas, las autoridades justifican su inacción.

### **6.3. RESULTADOS DE LA ENCUESTA LEVANTADA EN LAS COLONIAS IRREGULARES LADERA DE ZENTLÁPATL Y LOMA BONITA, CUAJIMALPA, DISTRITO FEDERAL, 2007**

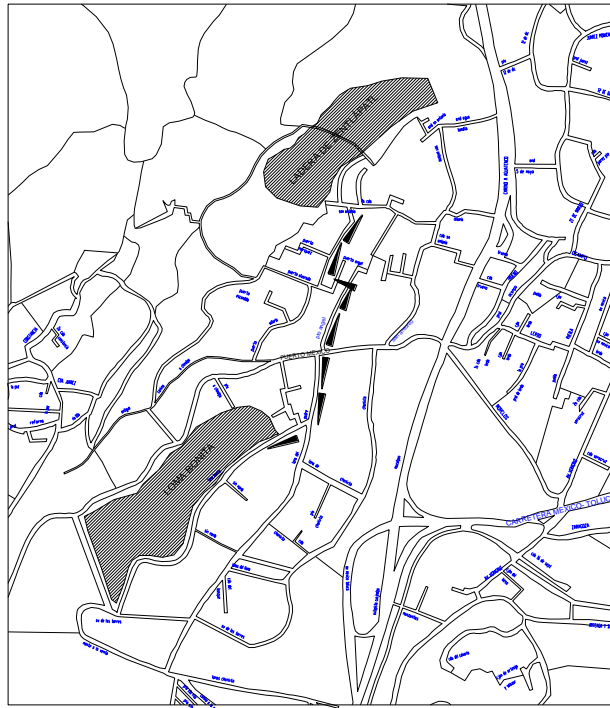
El apartado anterior fue elaborado con datos generales que proporcionó la delegación y ellos permitieron prestar atención al contexto de los dos casos seleccionados. Para examinar con un poco más de detalle las características que se presentan en esos asentamientos, se aplicó un cuestionario cuyas preguntas apuntaban a conocer la procedencia de los pobladores, cómo se dio el proceso de ocupación del espacio, el funcionamiento del mercado informal de suelo (precios y pagos), y para obtener un perfil socioeconómico de la población que habita los AI. Así como saber qué características particulares o distintivas presentan, en la organización del espacio urbano de la metrópoli.

Para el levantamiento se contó con la participación de un trabajador de la Coordinación de Participación Ciudadana de Cuajimalpa, quien facilitó el acceso al asentamiento de Ladera de Zentlápatl y con la participación de un profesor del Cetis de Chimalpa, quien nos ayudó con la colonia Loma Bonita (Mapas 9 y 10).

**Mapa 9. Localización de la delegación Cuajimalpa**



### Mapa 10. Localización de los Asentamientos Irregulares: Loma Bonita y Ladera de Zentlápatl



#### 6.3.1. Lineamientos metodológicos del muestreo

La encuesta se realizó en dos etapas; la primera fue en la semana del 17 al 22 de septiembre del 2007, sólo en la colonia Ladera de Zentlápatl, donde se aplicaron 29 cuestionarios piloto. La actividad fue útil porque permitió mejorar las preguntas y la estrategia de levantamiento. La segunda etapa, desarrollada durante mes de noviembre y terminada el 28 de mismo, comprendió trabajo de campo en las dos colonias para aplicar 91 cuestionarios: 54 en Loma Bonita y 37 más en Ladera de Zentlápatl, que sumados a los anteriores de la prueba piloto, en esta última colonia, resultaron un total de 66 (Cuadro 6.6).

El objetivo inicial era lograr tener una representatividad del 10 por ciento, sin embargo las facilidades otorgadas y la colaboración de la población permitieron alcanzar un porcentaje mayor, aunque en proporciones distintas para las dos colonias.

**Cuadro 6.6**  
**Asentamientos irregulares y número de cuestionarios levantados**

Asentamiento Irregular	Cuestionarios		total
	primera etapa	segunda etapa	
Loma Bonita	0	54	54
Ladera de Zentlápatl	29	37	66
<b>Total</b>	29	91	<b>120</b>

En los dos asentamientos (AI) se aplicó una encuesta por vivienda, mediante el procedimiento de la entrevista directa, con el fin de conocer los antecedentes de la población que compró un lote en estas colonias, cómo accedió a la posesión del terreno e identificar las características socioeconómicas de los miembros del hogar.

El universo donde se aplicó la encuesta incluyó 120 viviendas y la selección estuvo influida por las características topográficas del terreno, por lo cual se dividieron los asentamientos en dos zonas: la primera, representa las viviendas que se encuentran en la parte alta y la segunda, las viviendas que se localizan en zona baja. En la primera zona se encuestaron 71 viviendas y en la segunda 49.

Para el levantamiento de la encuesta se aplicó el método de muestreo aleatorio; el criterio fue empezar por la primera vivienda y para la siguiente se contaban tres más. Es importante mencionar que en Zentlápatl no hay calles, son andadores con mucha pendiente, así que en ocasiones se dificultaba el conteo, pero siempre se cuidó mantener el criterio de cada tres viviendas.

La representatividad es la siguiente: el asentamiento irregular Loma Bonita, de acuerdo a la información de la Delegación de Cuajimalpa, cuenta con 400 viviendas y se aplicaron 54 cuestionarios, lo cual representa 13.5 por ciento del total de viviendas; por su parte Ladera de Zentlápatl, donde tuvimos mayor disposición, se identificaron 245 viviendas y se levantaron 66 cuestionarios, lo que significa 27 por ciento del total de viviendas. Se encuestó casi el 19 por ciento del total de viviendas. (Cuadro 6.7)

**Cuadro 6.7**  
**Asentamientos irregulares por número de viviendas, cuestionarios levantados y distribución porcentual**

<b>Asentamiento Irregular</b>	<b>viviendas <sup>1/</sup></b>	<b>cuestionarios</b>	<b>representatividad</b>
<b>Loma Bonita</b>	400	54	<b>13.5</b>
<b>Ladera de Zentlápatl</b>	245	66	<b>26.9</b>
<b>Total</b>	<b>645</b>	<b>120</b>	<b>18.6</b>

1\_/ Información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano de la delegación Cuajimalpa

El cuestionario de la encuesta está dividido en cuatro temáticas que son:

1. Proceso previo: origen y trayectoria residencial de las personas.
2. Ocupación del terreno: modalidad de la compra-venta, servicios, familias en el lote y demanda de regularización.
3. Características socioeconómicas y transporte.
4. Problemas varios.

Las temáticas incluyen 15 preguntas cerradas y 9 abiertas, enfocadas a identificar las principales características de los cuatro apartados mencionados arriba (Ver anexo). El cuestionario se aplicó a la madre del hogar, pero cuando ésta no se encontraba se preguntó a cualquier adulto presente.

En los aspectos técnicos, para la organización y sistematización de los datos del levantamiento se utilizó el paquete estadístico SPSS; de tal forma se conformó una base de datos dividida en tres secciones. Una contiene un total de 120 registros; la segunda los registros de la colonia Loma Bonita con 54 y la tercera 66 registros de la colonia Ladera de Zentlápatl.

En el análisis de los resultados, iniciamos trabajando con el agregado del total de viviendas encuestadas en las dos colonias, con la finalidad de observar tendencias

generales; después vimos de manera particular el comportamiento de cada una de las colonias de acuerdo a las cuatro líneas de interés mencionadas arriba.

### 6.3.2. Los asentamientos irregulares

#### 6.3.2.1. Proceso previo a la venta

##### a. Lugar de nacimiento del jefe de familia

Uno de los componentes en el proceso de ocupación del suelo es el origen del comprador (demandante) de un lote. Nuestro interés fue conocer la procedencia de los flujos de población que se han asentado irregularmente en las dos colonias objeto de estudio. A este respecto, 55.8 por ciento de los jefes de familia nacieron en el Distrito Federal (DF) (Cuadro 6.8); de estos 25.8 por ciento nació en la propia delegación Cuajimalpa; 10 por ciento en Álvaro Obregón y 7 por ciento en Miguel Hidalgo (estas dos delegaciones colindan con Cuajimalpa, Cuadro 6.9). Del 44.2 por ciento que nació fuera del Distrito Federal, 25 por ciento declaró ser originario del Estado de México y de este total una porción importante proviene de municipios que forman parte de la Zona Metropolitana, como Huixquilucan, Ecatepec y Nezahualcóyotl.

**Cuadro 6.8**

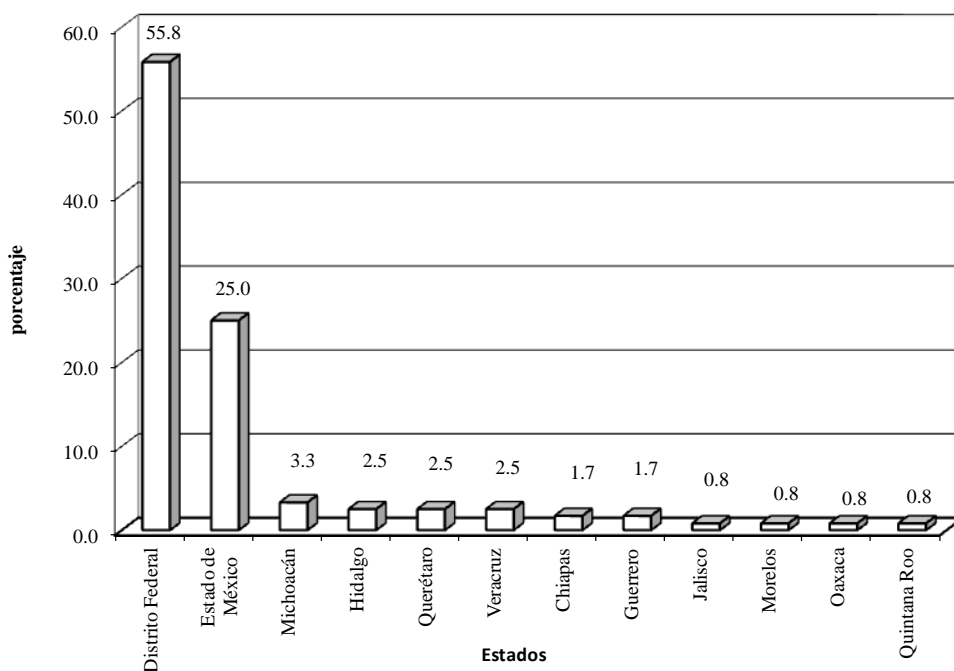
Lugar de nacimiento		
Entidad	Frecuencia	Porcentaje
Distrito Federal	67	55.8
Estado de México	30	25.0
Michoacán	4	3.3
Hidalgo	3	2.5
Querétaro	3	2.5
Veracruz	3	2.5
Chiapas	2	1.7
Guerrero	2	1.7
Jalisco	1	0.8
Morelos	1	0.8
Oaxaca	1	0.8
Quintana Roo	1	0.8
<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>100.0</b>

**Cuadro 6.9**

Lugar de nacimiento en el DF		
Delegación	Frecuencia	Porcentaje
Cuajimalpa	31	25.8
Álvaro Obregon	13	10.8
Miguel Hidalgo	8	6.7
D.F.	5	4.2
Iztapalapa	3	2.5
Venustiano C.	3	2.5
Benito Juárez	2	1.7
Cauhtémoc	2	1.7
<b>DF</b>	<b>67</b>	<b>55.8</b>

El otro 19.1 por ciento de la población nació en otro estado de la República, entre los que destacan en orden de importancia el estado de Michoacán con 3.3 por ciento; Hidalgo, Querétaro y Veracruz con 2.5 por ciento. Los siete estados restantes tienen porcentajes menores que fluctúan entre 0.8 a 1.7 por ciento. (Gráfica 2)

**Gráfica 2**  
**Lugar de nacimiento**





De lo que acabamos de exponer podemos deducir que mayoritariamente la población que habita en los asentamientos nació en la ciudad, lo que modifica el comportamiento que se observaba en décadas pasadas, cuando los habitantes de los AI eran en su mayoría originarios del interior del país. Podríamos pensar que los habitantes de estos dos asentamientos tienen experiencia en el medio urbano, lo cual les permite disponer de más información y de actuar de otra manera para tener acceso al mercado irregular del suelo y a los servicios básicos. Por ejemplo, como ya se comentó, en estos asentamientos la población se cuelga clandestinamente de las redes de agua y drenaje.

#### b. Cambios de residencia

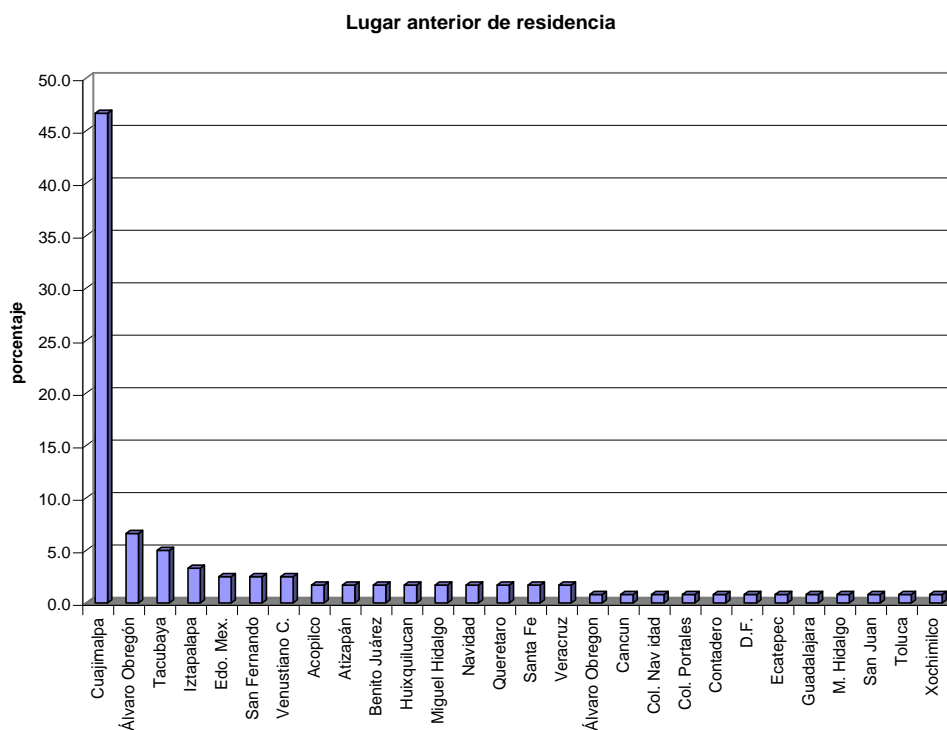
La población que reside en los AI estudiados presenta una alta movilidad: del total encuestado casi el 60 por ciento declaró haber tenido más de dos cambios de vivienda y un 30 por ciento dijo haberse cambiado una vez (Cuadro 6.10). En cuanto al lugar de residencia anterior a la compra del lote para autoconstruir su vivienda, 46 por ciento vivía en la zona urbana de Cuajimalpa. Se aprecia muy claramente que la zona urbana de esta Delegación –que representa el 20 por ciento de la superficie total de la misma, ha sido el lugar desde donde las familias de los AI se desplazaron hacia ellos. Las delegaciones centrales aportaron el 12.5 por ciento y el resto de la población vivía en zonas cercanas, a excepción de seis familias que lo hacían en entidades retiradas. (Gráfica 3)

**Cuadro 6.10**

Número de cambios de residencia		
Cambios	Frecuencia	Porcentaje
2	46	38.3
1	36	30.0
3	21	17.5
s/d	13	10.8
7	1	0.8
6	1	0.8
5	1	0.8
10	1	0.8
Total	120	100.0

El crecimiento de la ciudad hacia Cuajimalpa presenta ciertas variantes, ya que corresponde a una fase de expansión de la ciudad, en la cual los habitantes que llegaron a estos AI procedían de áreas no centrales de la zona metropolitana (Huixquilucan, Toluca, Álvaro Obregón) y en menor proporción tenían su origen en delegaciones centrales. Por el contrario en la expansión urbana de los años cincuenta, sesenta y setenta los movimientos de población internos fueron de zonas centrales hacia la periferia y el caso más representativo es el de Ciudad Nezahualcóyotl.

Gráfica 3



c. Tenencia de la vivienda anterior

De los resultados de la pregunta qué tipo de tenencia tenía la casa que habitaba antes de comprar un lote en el AI, podemos deducir que una de las motivaciones principales de las familias más necesitadas asentadas de manera irregular en las dos colonias fue la búsqueda de una propiedad y dejar de pagar renta: 52.5 por ciento habitaba una casa en renta, 18 por ciento con padres, 8 por ciento con familiares que no eran sus padres (tíos, primos,

hermanos, compadres) y 7 por ciento en casa prestada (Cuadro 6.11 y Gráfica 4). Los resultados de esta pregunta se pueden asociar al hecho de reducir los costos de la reproducción del hogar, dejar un probable hacinamiento con una familia extensa y al deseo de progreso, entendido éste como acceso a un patrimonio.

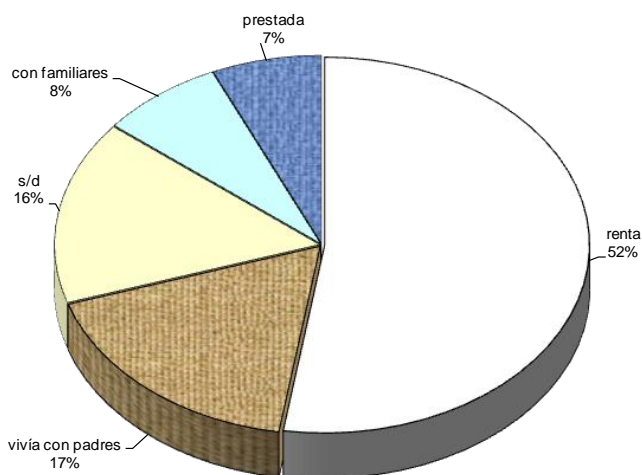
Al realizar el cruce de la variable del lugar de residencia anterior con la de tenencia de la vivienda anterior, observamos que del 46 por ciento que vivía en Cuajimalpa, 21 por ciento habitaba una vivienda rentada; esto nos permite confirmar que la población de estas dos colonias, en un alto porcentaje tomó como base para el desplazamiento el área urbana de la propia delegación.

Cuadro 6.11

Tenencia de la vivienda anterior		
Tenencia	Frecuencia	Porcentaje
renta	63	52.5
vivía con padres	21	17.5
s/d	19	15.8
con familiares	9	7.5
prestada	8	6.7
Total	120	100.0

Gráfica 4

Tenencia de la vivienda anterior

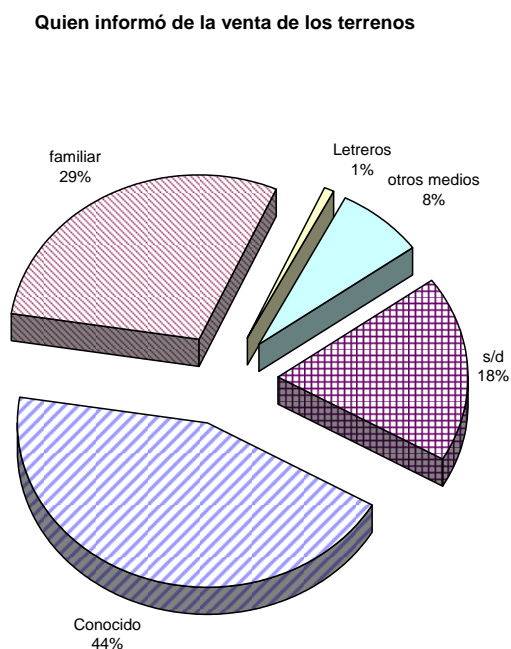


Con la finalidad de conocer la lógica que mueve a las familias que compran un terreno de manera irregular y para verificar algunas propuestas de especialistas que argumentan el aspecto racional de los compradores y sus estrategias (la elección racional), en el cuestionario fueron incluidas dos preguntas sobre las posibilidades de otra opción y de la información con que contaron para comprar un lote.

En cuanto a las oportunidades que tuvieron las familias para comprar un lote para autoconstruir su vivienda, 82 por ciento de los entrevistados contestó que no existieron otras posibilidades, que la que tomaron fue la única que conocieron y se adaptaba a sus ingresos económicos. Sólo un 18 por ciento tuvo la oportunidad de evaluar opciones y establecer una estrategia de ocupación de un lote. En este sentido la proporción de población que tiene el beneficio de optar por varias opciones es reducido y esto depende también del tamaño del mercado irregular y el origen de los compradores, tal y como lo veremos más adelante cuando analicemos cada colonia por separado.

En este proceso previo a la ocupación se aprecian mecanismos personalizados de intercambio de información: 44.2 por ciento declaró que fue a través de un conocido; 29.2 por ciento obtuvo la información por un familiar y el 8.3 por ciento se enteró por otros medios, como letreros en los postes (Gráfica 5).

Gráfica 5



Esta información nos permite suponer que la estrategia de los dueños no fue de un mercado irregular muy abierto, como en los setentas y principios de los ochenta en la zona oriente de la metrópoli, cuando los fraccionadores irregulares difundían las ventas de lotes con mantas, anuncios en las bardas y publicidad en los postes de luz y teléfono. Las transacciones se dieron mayoritariamente entre conocidos, sin conflictos ni denuncias.

Otro aspecto que es necesario señalar es que este tipo de proceso de ocupación del Suelo de Conservación en Cuajimalpa, es diferente de otros procesos de acceso al suelo a través de una organización política o social. En efecto, en la periferia de esta Delegación ha estado presente la dimensión individual en la decisión de obtener un terreno. El 100 por ciento obtuvo y ocupó el lote de manera particular, no fue dirigida por una organización social o política. La falta de una organización de colonos se ha traducido en la falta de interlocución con las autoridades delegacionales y del gobierno central del DF.

#### *6.3.2.2. Proceso de ocupación*

##### *a. El mercado irregular de suelo en las dos colonias*

Como ocurre generalmente con los estudios de ocupación irregular de suelo urbano a través de mercados irregulares, se identifican dos actores en las negociaciones inmobiliarias. Por una parte encontramos a una serie de propietarios originarios (*privados*) y por la otra, a las familias de escasos recursos (*compradores*). En las transacciones no se identifica a un propietario, sino que se obtuvo información de 7 de ellos, parece ser que la población conoce su situación irregular y prefiere no reconocer con exactitud quien les vendió, 20 por ciento no mencionó al comprador. Por ejemplo 23.3 por ciento afirmó que fue un amigo con quien hicieron el trato, 17 por ciento declaró que fue por herencia, (lo que nos permite observar un posible desdoblamiento familiar) y casi el 12 por ciento dijo que le compró a un señor que vivía en Chimalpa, que es un poblado tradicional de Cuajimalpa, muy cercano a las colonias Loma Bonita y Ladera de Zentlápatl (Cuadro 6.12). Parece ser que las razones de la venta fueron la cercanía con la zona urbana, la cual posibilitaba la obtención por parte de los propietarios de una renta del suelo significativa, por terrenos con nula inversión a un precio superior al uso agrícola y forestal.

Cuadro 6.12

Quien Vendió el terreno		
Vendedor	Frecuencia	Porcentaje
amigo	28	23.3
herencia	20	16.7
Señor de Chimalpa	14	11.7
familiar	12	9.9
Señor de Iztapalapa	9	7.5
Señor de Cuajimalpa	6	5.0
vecinos	4	3.3
padres	2	1.7
desconocido	1	0.8
s/d	24	20
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>100.0</b>

Sobre los jefes de familia que no identificaron al propietario, durante el levantamiento de la muestra, la población de la misma colonia señalaba que quien no informaba quien les vendió y no informaba sobre el tipo de contrato que habían celebrado y el tiempo de pago, eran familias invasoras, por lo cual existe la posibilidad de que una quinta parte de los lotes encuestados sean de población que se ha apropiado del suelo mediante *la invasión de un predio*.

Desde los años ochenta, cuando se presenta con mayor frecuencia el fenómeno de la irregularidad en esta demarcación, las *autoridades* tanto del gobierno central como las locales no han intervenido para frenar el mercado irregular con la venta de lotes en Suelo de Conservación. En entrevistas con funcionarios de la Delegación reconocen que no se actuó a tiempo y se ha dejado que crezca el problema de la irregularidad.

#### b. Contrato

La existencia de un contrato proporciona evidencia de la formalización de la operación de compra-venta; de acuerdo con los resultados suponemos un nivel alto de formalización. Casi el 100 por ciento de las operaciones se llevaron a cabo mediante un *contrato de compra-venta*, sólo un 3.3 por ciento respondió que no hicieron el mencionado contrato. En esta pregunta aparece un porcentaje significativo de jefes de familia (13.3 por ciento) que no respondieron esta pregunta. Tal parece que se confirma parcialmente la información

obtenida en los recorridos con respecto a los posibles invasores, la población los llama “paracaidistas”. Con la información obtenida, los arreglos entre los jefes de familia y los propietarios se refieren al monto de la renta que los primeros deberán de pagar para poder ocupar el terreno. El contrato al no ser sancionado por un notario y no entregar las escrituras, el comprador, en esta fase, no paga por la propiedad de la tierra sino por el derecho a darle un uso futuro. Asimismo, parece ser, con la ocupación del suelo inicia un proceso de valorización, ya que lo que se adquiere es suelo en breña sin ningún tipo de inversión previa.

### c. Facilidades de pago

Uno de los factores que influye en que la población de escasos recursos acceda al mercado irregular a comprar suelo, son las facilidades de pago que dan los propietarios; con relación a esto tenemos que un 48.3 por ciento pagó a plazos, con un enganche del 15 al 20 por ciento del costo total del terreno y el resto se pagó en mensualidades en un periodo que va de uno a seis años. En tiempo, prevalecen las familias que pagaron el lote durante dos años (Gráfica 6). También se presentó un 28.3 por ciento que pagó al contado; esto ha permitido capitalizar a los propietarios y otorgar mayores facilidades a las personas de recursos bajos. (Cuadro 6.13)

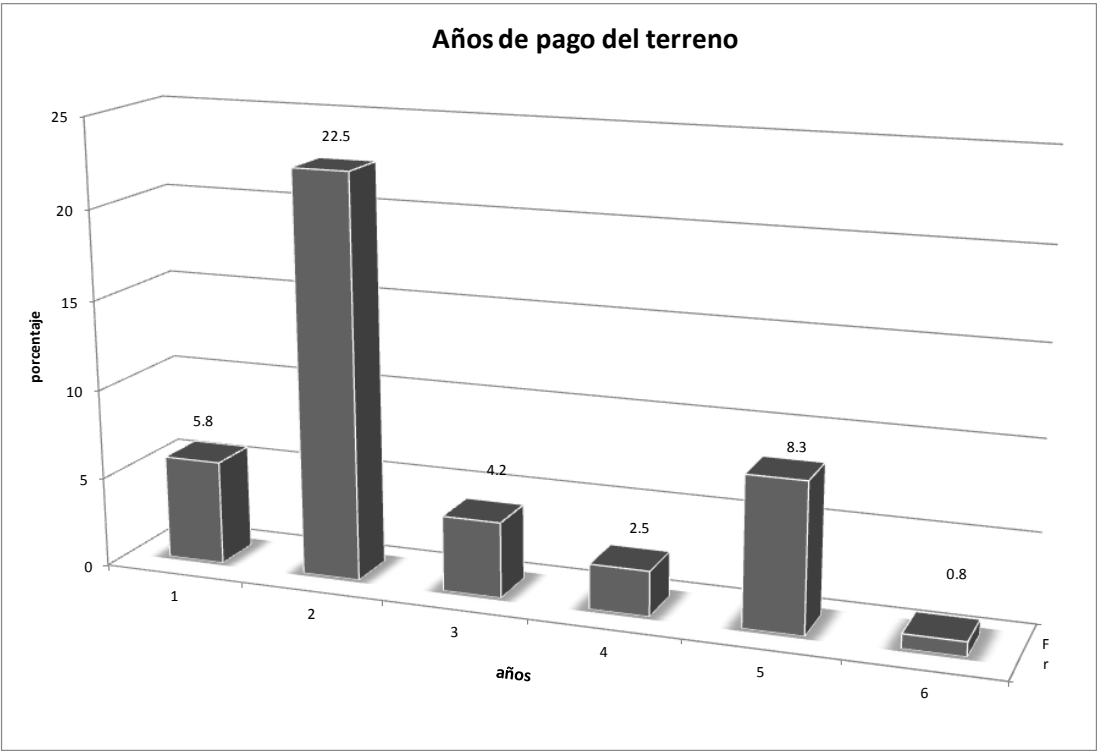
Cuadro 6.13

<b>Facilidades en la adquisición de un lote</b>		
<b>Tipo de pago</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
letras mensuales	58	48.3
contado	34	28.3
prestada	1	0.8
s/d	27	22.5
Total	120	100

Es importante mencionar que se presenta el caso de una familia que ocupa el lote por préstamo de un familiar, con el fin de que lo habite, lo cuide y no sea invadido, ya que si se mantiene baldío, alguien lo puede ocupar. Esta familia prefiere vivir aquí a seguir pagando un alquiler en el centro de la ciudad, como lo venía haciendo en el pasado.

El pago mensual va de los 1,000 a los 1,500 pesos (significaba un salario mínimo mensual en el 2007) dependiendo de las dimensiones del terreno. El contrato de compra-venta sólo tiene efectos jurídicos entre las partes, debido a que no es reconocido por ningún órgano del Gobierno del DF; esta operación es catalogada de “buena fe”, ya que adquieren el terreno para autoconstruir su vivienda y formar el patrimonio familiar, lo que se adquiere es denominado comúnmente “derecho de posesión”.

Gráfica 6



Actualmente, los terrenos que se compran están en el rango 200 a 300 metros cuadrados y los costos fluctúan entre 60 mil y 100 mil pesos, el metro cuadrado va de 200 a 500 pesos (de 4 a 10 salarios mínimos diarios de 2007). El precio depende de las características físicas del terreno, los terrenos planos y sin mucha vegetación son los de mayor costo; mientras los de menor monto presentan irregularidades y pendientes considerables. Con esto observamos que los propietarios tienen una visión básica del precio



del suelo; entre más dificultades para el acondicionamiento del terreno: limpieza, emparejado y deslinde, menor es el precio.

La inversión que se incorpora al lote es baja, ya que la calidad de la vivienda que se autoconstruye es precaria, con materiales de desecho como son: láminas de cartón, metálicas y madera y los caseríos presentan bajas densidades, con viviendas de un nivel y pocas de dos niveles o más de construcción.

Hasta aquí, podemos observar dos aspectos importantes: primero es la formación de un mercado irregular de suelo orientado a población de bajos ingresos; desde el punto de vista morfológico se configura una zona segregada caracterizada por el factor socioeconómico, los colonos que adquirieron un lote en los dos asentamientos forman parte de los sectores socioeconómicos de bajos ingresos; el segundo, relacionado con el anterior, es que el acceso se presentan por la capacidad económica, que se tradujo en el precio fijado y está ausente el factor político; este último en el pasado consistía en asegurar el apoyo incondicional de los colonos hacia cualquier acción y gestión de un dirigente, debido a que la demanda no ha sido masiva y no ha rebasado a la oferta. En los AI de los años setenta, en ocasiones la demanda era mayor que la oferta, por lo cual el factor político estaba muy presente, cuando el líder o promotor imponía condiciones y criterios de apoyo político y fortalecer su poder.

#### d. Solicitud de la regularización

Como es de conocimiento popular, en este tipo de operaciones que se realizan fuera de las normas establecidas no se otorgan escrituras formalizadas ante notario público. La regularización de la tenencia de la tierra es un acto jurídico promovido por el Estado que forma parte de la mercantilización del suelo y tiene implicaciones en la transferencia de la propiedad del suelo, el incremento del precio en la colonia y en el ámbito político. Con la finalidad de conocer los aspectos anteriores, se preguntó a los jefes de familia si la habían solicitado a las autoridades la regularización de su propiedad. La respuesta fue muy dividida: 41.7 respondió que sí realizó la solicitud para regularizar y otro 41.7 por ciento no ha llevado a cabo ninguna acción. La respuesta de las autoridades es que se encuentran en

suelo cuyo uso es de preservación ecológica para Ladera de Zentlápalt y rescate ecológico en Loma Bonita.

De acuerdo a la información proporcionada en la Delegación Cuajimalpa, los funcionarios encargados del desarrollo urbano argumentan que no ha procedido el programa de regularización, ya que estos asentamientos son irregulares sólo porque están en Suelo de Conservación, por lo cual pretenden, la aprobación de las modificaciones Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, las cuales consisten en recorrer la línea de conservación para que estos asentamientos ya no sean irregulares.

La ausencia del programa de regularización, en nuestros casos de estudio, no ha posibilitado el surgimiento de nuevas rentas absolutas, las cuales son apropiadas por el organismo regularizador por su intervención en el proceso, mantiene el derecho de ocupar el terreno, no se han presentado incrementos en los precios del suelo y el colono no tiene que realizar un nuevo pago, ahora por la regularización. En lo político, no se presenta un impacto favorable hacia las autoridades, las preferencias están divididas. Por falta de información precisa no es posible conocer las preferencias políticas de los colonos, sólo mencionaremos que cuando se llevó a cabo la encuesta el PRD administraba la delegación, en las elecciones del 2009 ganó el PAN.

#### e. Los servicios

En Cuajimalpa se presenta un fenómeno muy particular, que no se observa en otras áreas de la metrópoli; la gran mayoría de los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación cuenta con servicios de agua, drenaje y luz, en condiciones irregulares, debido a que no pagan por ellos. Esto las autoridades lo han permitido argumentando razones sanitarias:

“... son cuestiones sanitarias las que se tratan de corregir; en ese sentido finalmente la vivienda existe, la persona está ahí y obviamente la elaboración de fosas sépticas es complicada en esta zona, aunado a que generaría muchos problemas ambientales, porque es una zona de recarga de acuíferos y pues con este tipo de fosas, obviamente se generarían daños”. (Entrevista al Director de Desarrollo Urbano de Cuajimalpa)

Las dos colonias seleccionadas no son ajenas a este fenómeno, ya que el 98.3 por ciento de los encuestados declaró tener agua, 100 por ciento de las viviendas drenaje y 97 por ciento energía eléctrica sin reconocimiento oficial, es decir se cuelgan a través de “diablitos”. La regularidad en la dotación de agua es aceptable: 66.7 por ciento de las viviendas tienen regularidad en el servicio; 25 por ciento se quejó por la falta de regularidad y sólo el 9 por ciento declaró que tiene agua una vez a la semana.

Un alto porcentaje de la población cooperó para la conexión al drenaje sin la autorización de las autoridades, lo cual fue relativamente fácil debido a que el colector general pasa a unos metros de los asentamientos. También a través del trabajo comunitario de fines de semana se ha llevado a cabo la rehabilitación de las calle de acceso, la cual tiene pendiente que revistieron de adoquín. Además ellos compraron la manguera para conectar muy precariamente su vivienda a la toma de agua general, con la finalidad de llenar sus piletas y tambos.

Otro elemento que no se presenta en muchas colonias irregulares es el servicio de telefonía por cable. En estas colonias 73 por ciento de los encuestados tiene contratada una línea telefónica. Esto les ha servido para demostrar el tiempo de posesión del lote. Al inicio de la ocupación en las dos colonias, Teléfonos de México (Telmex) utilizaba los árboles como postes para colocar tableros de distribución, actualmente la compañía coloca los postes de madera con cajas de distribución, pero no se pudo precisar el año en que se formalizó este servicio.

#### f. Familias en el lote

El resultado del análisis del número de familias en un lote, muestra los hogares ampliados que se forman en los asentamientos irregulares: 65 por ciento de las familias encuestadas viven con otra o más familias en el terreno, que por lo general tienen lazos familiares (padres, hermano, hijo, suegro u otro pariente). De este porcentaje, sobresalen los lotes donde viven dos familias (40 por ciento) (Cuadro 6.14 y Gráfica 7). Algunas de estas familias comparten servicios comunes de la casa como el baño y la cocina.

Suponemos que si no se mejoran las condiciones de habitabilidad de estas familias que viven en un hogar ampliado, a consecuencia del desdoblamiento familiar, en el futuro

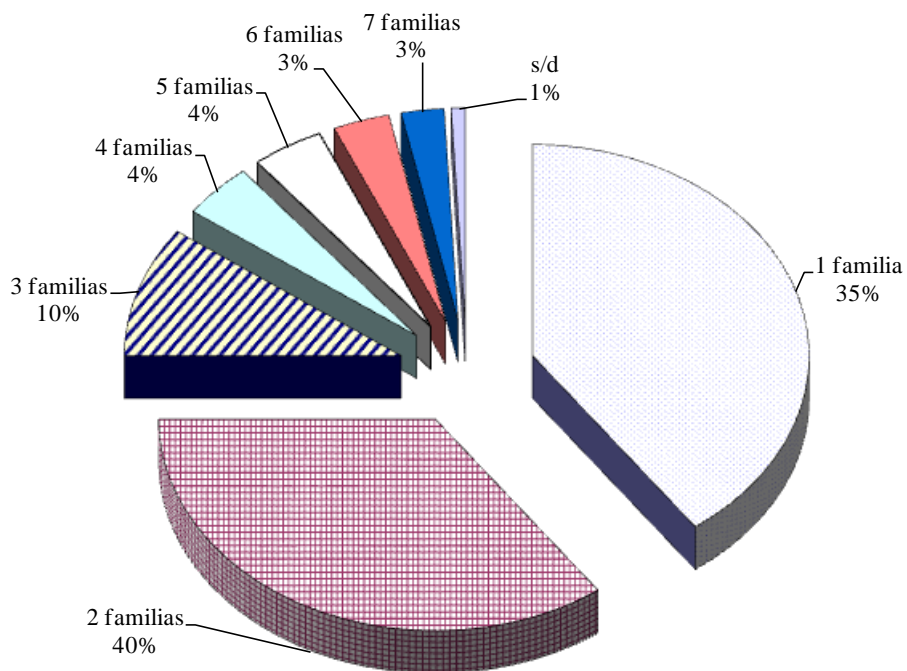
van a buscar un terreno en una zona no autorizada que les dé cierta independencia, a riesgo de perder algunas ventajas que han logrado durante el tiempo de consolidación que llevan en estas colonias.

**Cuadro 6.14**

Familias en el lote		
Número	Frecuencia	Porcentaje
2	48	40.0
1	42	35.0
3	12	10.0
4	5	4.2
5	5	4.2
6	4	3.3
7	3	2.5
s/d	1	0.8
Total	120	100

**Gráfica 7**

Número de familias que viven en un lote



Desde el año 2000 las autoridades delegacionales han pretendido desalojar a las familias que se asientan de manera irregular, pero los colonos se han resistido, debido a que la Delegación no proporciona alternativas. Actualmente las áreas de Protección Civil de la Delegación prestan asistencia técnica por posibles deslaves en la temporada de lluvias. Sin embargo las familias se quejan porque la ayuda no es completa. Por ejemplo, en la colonia Ladera de Zentlápatl cuando estábamos realizando la encuesta un pedazo de tierra se vino abajo y lo contuvo la pared de una vivienda vecina; la familia a la que le cayó la tierra acudió a Protección Civil solicitando ayuda y las autoridades sólo taparon con hules la tierra, con el objeto de que no se siguiera mojando y filtrándose la humedad hacia la vivienda, pero no retiraron la tierra y la presión sobre la pared continúa.

#### g. Ocupación del Jefe de Familia y lugar de trabajo

Al agrupar las ocupaciones de los jefes de familia en los sectores de servicios e industrial, el resultado es: 72.5 por ciento de los jefes de familia se dedica a actividades del sector servicios y 23.3 por ciento se agrupa en el sector industrial y el 1.7 por ciento son pensionados (Gráfica 8 y Cuadros 6.15, 6.16 y 6.17). Por ocupación destacan los albañiles que representan 15.8 por ciento, los choferes 12.5 por ciento y los carpinteros 7.5 por ciento (Cuadro 6.15 y 6.16). La mayoría de estos trabajos pagan salarios bajos, de subsistencia, lo que no les ha permitido buscar un lugar más adecuado para vivir. Creemos que esta encuesta no está enfocada al estudio de los mercados de trabajo, pero podemos apuntar para futuras investigaciones, que hay indicios de la flexibilización de dichos mercados y un predominio en la ocupación en actividades terciarias no especializadas, lo cual parece ser una nueva modalidad como resultado del proceso actual de reestructuración económica que desde la década de 1990 se ha puesto en marcha en el país y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, a través de la cual se ha incrementado la subcontratación y en consecuencia acentuado la desigualdad y la pobreza. Por otra parte, un aspecto característico de los mercados de trabajo durante el período de industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) fue el dinamismo del empleo en el sector público. En estas dos colonias este patrón no se observa, sólo un jefe de familia declaró ser empleado público.

Cuadro 6.15

Ocupación del jefe de familia en el sector servicios					
Ocupación	Frecuencia	Porcentaje	Ocupación	Frecuencia	Porcentaje
Chofer	15	12.5	Cocinero	1	0.8
Carpintero	9	7.5	Conserje	1	0.8
limpieza	4	3.3	Contador	1	0.8
Pintor	4	3.3	De Todo	1	0.8
Plomero	4	3.3	Doctor	1	0.8
Vendedor ambulante	4	3.3	Economista	1	0.8
Vigilante	4	3.3	Empleo en tienda	1	0.8
Comerciante	3	2.5	Herrero	1	0.8
Empleada doméstica	3	2.5	Maestro	1	0.8
Jardinero	3	2.5	Mesero	1	0.8
Ama de casa	2	1.7	Nana	1	0.8
Electrico	2	1.7	Oficinista	1	0.8
Mecánico	2	1.7	Operador de maquinaria	1	0.8
Seguridad Privada	2	1.7	Operario	1	0.8
Tintorería	2	1.7	Tec. Laboratorista	1	0.8
Trabajos varios	2	1.7	Tortillería	1	0.8
Artesano	1	0.8	Velador-vigilante	1	0.8
Aux. Médico	1	0.8	Veterinario	1	0.8
Ayudante de herrería	1	0.8	<b>Servicios</b>	<b>87</b>	<b>72.5</b>
Ayudante general	1	0.8			

Cuadro 6.16

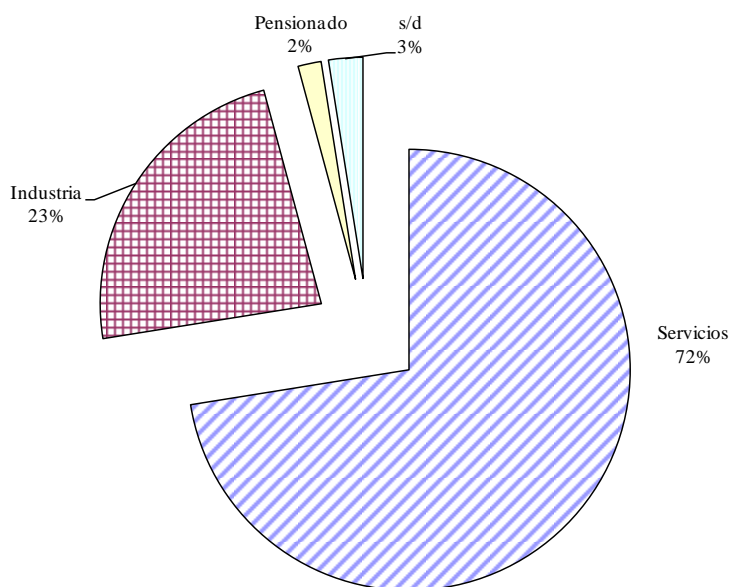
Ocupación del jefe de familia en el sector industria		
Ocupación	Frecuencia	Porcentaje
Albañil	19	15.8
Obrero	8	6.7
Obrero textil	1	0.8
<b>Industria</b>	<b>28</b>	<b>23.3</b>
Pensionado	2	1.7
s/d	3	2.5
Total	120	100

Cuadro 6.17

Ocupación del jefe de familia por sectores		
Sectores	Frecuencia	Porcentaje
Servicios	87	72.5
industria	28	23.3
Pensionado	2	1.7
s/d	3	2.5
Total	120	100

## Gráfica 8

Sectores de actividad económica

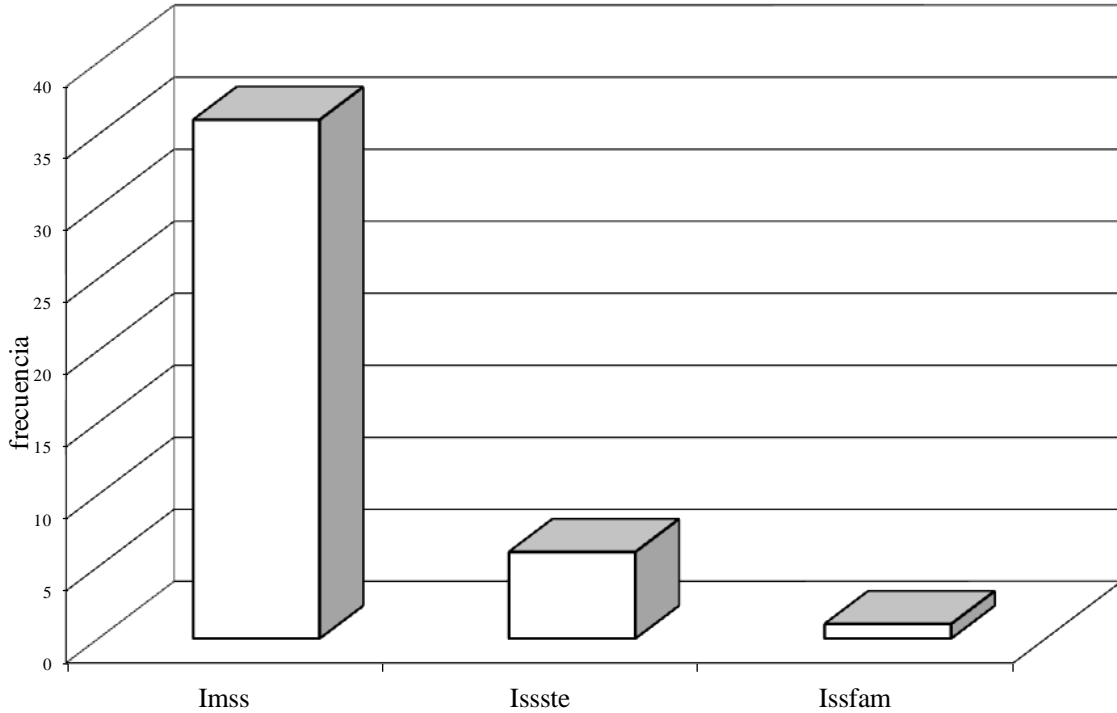


La desregulación del mercado de trabajo, como parte de los paquetes de reestructuración económica propuestos por organismos internacionales (FMI y BM), tiene incidencia en la población económicamente activa de estas zonas; los resultados del muestreo nos dan una evidencia de que más del 60 por ciento del total de jefes de familia en estos AI no tienen cobertura de alguna institución de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE, lo que nos permite deducir que se ubican en el sector informal. Como se puede apreciar con el proceso de globalización la situación de la población económicamente activa se ha venido deteriorando en las ciudades, fenómeno que no es privativo de México, sino de Latinoamérica en general.

Del 35.8 por ciento de las familias que cuentan con seguridad social, 30 por ciento están inscritos en el IMSS, 5 por ciento en el ISSSTE y 0.8 por ciento en ISSFAM (Gráfica 9).

Gráfica 9

Población con cobertura de seguridad social

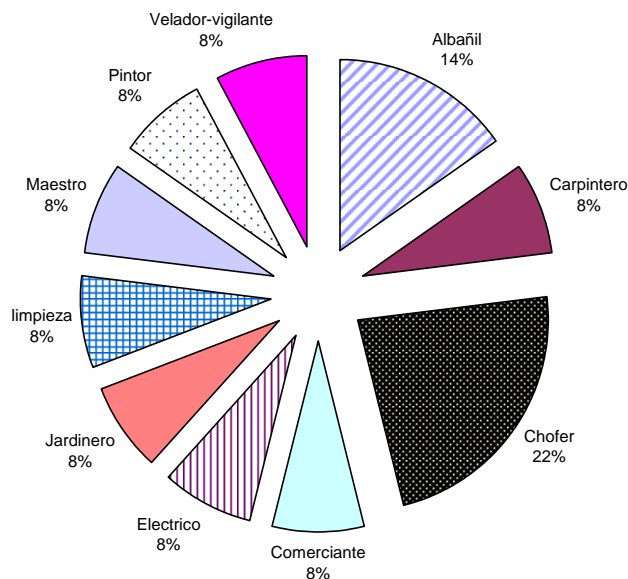


Acercas de los desplazamientos del jefe de familia de su casa al centro de trabajo, se obtuvo que el 36.7 por ciento del total tiene su lugar de trabajo en zonas cercanas al AI y de este porcentaje, 10.8 por ciento trabaja en el Centro Urbano de Santa Fe, lo cual nos permite apreciar que se presenta un interesante vínculo entre las colonias irregulares y los nuevos espacios urbanos. Los empleos son de oficios que no requieren de altos niveles de calificación por lo tanto tienen bajo salario, tales como: albañil, carpintero, chofer, eléctrico, jardinero, limpieza, maestro, pintor y vigilante (Gráfica 10). Otro aspecto importante es que el 10 por ciento de los jefes de familia no tienen un centro de trabajo establecido, al declarar que es variable su localización porque trabajan a destajo y temporalmente, lo que refuerza la hipótesis planteada arriba de la flexibilización en los mercados laborales, producto del nuevo modelo económico.



Gráfica 10

Oficios de los jefes de familia que trabajan en el CU Santa Fe



#### h. Transporte

En las colonias no existe servicio de transporte público; la población camina sobre calles muy accidentadas, con pendientes pronunciadas, hacia la Avenida Puerto México, que es el eje principal que comunica a Cuajimalpa y Chimalpa y que se ha convertido en el acceso a los asentamientos irregulares; dicha vialidad se localiza a una distancia considerable.

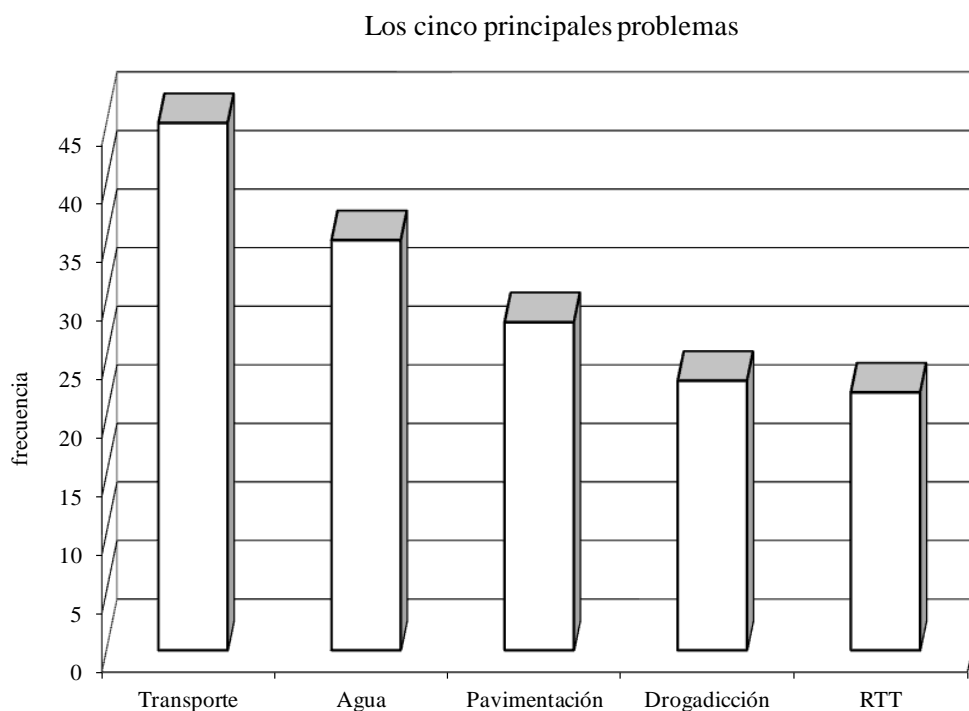
Es importante mencionar que en la formación de los AI en Suelo de Conservación no es un requisito indispensable la existencia del servicios del transporte público; la

población pone en práctica estrategias alternativas para poder desplazarse, tal y como lo hemos estudiado en otras delegaciones como Tlalpan y Magdalena Contreras.<sup>84</sup>

#### i. Percepción de los problemas en los AI

La percepción de los problemas que padecen las familias encuestadas es diversa, no obstante destacan cinco problemas principales: 1) es la falta de transporte público; 2) falta de agua; 3) pavimentación; 5) drogadicción y 5) el no tener escrituras que les proporcione la seguridad jurídica de su patrimonio (Gráfica 11).

Gráfica 11



<sup>84</sup> Bajo la coordinación de la Dra. Martha Scheingart, se elaboró el trabajo: “Asentamientos irregulares y transporte en las delegaciones de Magdalena Contreras y Tlalpan”, en el Colegio de México, 2003.

En la jerarquización que realiza la población de los asentamientos, se observa el bajo porcentaje que se le otorga al problema de regularización de la tenencia de la tierra, tema que en el pasado era prioritario; parece ser que la población de los dos AI no ven como problema importante la regularización de la tenencia, ya que cuentan con los servicios de agua y drenaje; servicios que se introducían con los programas de regularización.

La ausencia del transporte público que dificulta la movilidad de la población y no permite la interacción con otras zonas de la ciudad (traslados hogar-trabajo, hogar-escuela y hogar-compras), ha sido establecida como principal obstáculo.

### **6.3.3. Comparación entre Loma Bonita y Ladera de Zentlápatl**

En este apartado sólo estableceremos las diferencias muy marcadas que se presentan en las dos colonias con respecto a las líneas de interés desarrolladas en el análisis agregado hecho en el apartado 2. Para simplificar la presentación cuando nos referimos a la colonia Loma Bonita la indicaremos con LB y Ladera de Zentlápatl se identifica con LZ.

#### *6.3.3.1. Proceso previo a la venta*

##### *a. Lugar de nacimiento del jefe de familia*

La respuesta del lugar de origen de los entrevistados muestra diferencias importantes: en LB, 67 por ciento de los entrevistados nacieron en el DF, de estos el 42.6 por ciento en Cuajimalpa, mientras que en LZ el porcentaje más alto (53 por ciento) correspondió a los que no nacieron en esta entidad; de este porcentaje un poco más del 24 por ciento procede del Estado de México. El asentamiento LZ que se localiza más retirado de la vialidad principal ha atraído más población inmigrante de zonas periféricas de la metrópoli mientras que LB que tiene vecindad con un poblado tradicional de Cuajimalpa, como Zentlápatl, ha sido asiento de población local (Cuadro 6.18).

Cuadro 6.18

<b>Jefes de familia nacidos en el DF</b>		
<b>Loma Bonita</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
si	36	66.7
no	18	33.3
Total	54	100.0
<b>Ladera de Zentlápatl</b>		
<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	
no	35	53.0
si	31	47.0
Total	66	100.0

b. Cambios de residencia

La población de LZ es la que presenta una mayor movilidad, ya que 72.8 por ciento de su población ha cambiado más de dos veces de residencia. En LB este porcentaje es más bajo y representa el 42.6 por ciento. Con esto se refuerza la evidencia establecida en el párrafo anterior de la atracción de los flujos de migrantes y la del crecimiento de la ciudad hacia Cuajimalpa, provocado por los movimientos de población de la periferia a otra periferia.

c. Tenencia de la vivienda anterior

En este aspecto, se mantiene el comportamiento en los dos AI de obtener una propiedad, con la finalidad de dejar de pagar renta. En LB 37 por ciento del total de la colonia rentaba la vivienda que habitaba, en LZ 65.2 por ciento hacía lo mismo. Esta diferencia se presenta porque en el primer asentamiento, la población mayoritariamente se movió dentro de la delegación y vivía con sus padres o familiares.

En cuanto a la elección racional de las familias para asentarse en estas colonias, llama la atención que la población de LB, tuvo más oportunidades de elección, ya que al 37 por ciento se le presentó otra oportunidad para adquirir un lote, es decir, tuvo la posibilidad de escoger, debido que la población asentada en un alto porcentaje es de Cuajimalpa y porque existen 65 asentamientos irregulares en la delegación. Por el Contrario, en LZ sólo 3 por ciento gozó del beneficio de elegir, al 97 por ciento restante se le presentó una oportunidad, que fue la que tomaron.

En los dos AI predominan los mecanismos personalizados de intercambio de información: en LB 81.5 por ciento informó que conoció de las ventas de terrenos por un familiar o conocido, mientras que en LZ 66.6 por ciento tuvo información por los mismos medios.

#### *6.3.3.2. Proceso de ocupación*

##### a. El mercado irregular de suelo en las dos colonias

En LB un 35 por ciento consiguió el terreno por herencia; 16.7 por ciento por conocidos o amigos y 14 por ciento por un familiar. Las cifras anteriores nos permiten pensar que en LB se presenta el fenómeno del desdoblamiento familiar, ya que casi la mitad obtuvo el terreno por herencia y por lazos familiares. En LZ 19.7 por ciento compró a un conocido o amigo y también 19.7 por ciento declaró haber comprado a un señor de Chimalpa.

##### b. Contrato

Los niveles de formalización de las operaciones de compra-venta presentan altos porcentajes: en LB 92.6 por ciento de las ventas se llevaron a cabo mediante un contrato. En LZ la firma de un contrato representó 76 por ciento. En los dos asentamientos las personas que no declararon sobre el particular es casi idéntico: 20.4 por ciento y 22.7 por ciento en LB y LZ respectivamente, grupos de población que tal parece pueden ser invasores.

##### c. Facilidades de pago

La forma de pago predominante en LB fue al contado, el cual representa casi la mitad 48.1 por ciento, mientras que 31.5 por ciento lo hizo en pagos mensuales, en periodos que van de 1 a 4 años. Las facilidades en LZ fueron mayores, 62.1 por ciento realizó el pago a través de mensualidades en un tiempo más amplio de 1 a 6 años. Este comportamiento depende del vendedor, en la primera colonia destacan las ventas entre amigos y de propietarios que viven cerca del asentamiento (Señor de Chimalpa), lo cual ha permitido una negociación directa y de contado.

#### d. Solicitud de la regularización

En las dos colonias los porcentajes de familias que han solicitado la regularización son casi iguales: 40.7 y 42.4 por ciento en LB y LZ respectivamente. Esta población, en 2007, todavía no ha recibido una respuesta de las autoridades; como ya se mencionó, debido a que se localizan en suelo no urbano.

#### e. Los servicios

Estos AI son muy “*sui generis*”, ya que las viviendas con los servicios de agua, drenaje, y energía eléctrica presentan porcentajes por arriba del 93 por ciento y no ha sido necesaria la regularización para su introducción, como en otras áreas de la ZMCM.

La participación de la población para la introducción de los servicios ha sido más activa en LB, en donde casi el 90 por ciento de los entrevistados colaboró en esa tarea, cabe mencionar que esta colonia presenta mayor grado de consolidación. En LZ el 65.2 por ciento del total de la colonia había cooperado en las obras. Pero sólo es importante contar con los servicios, como por ejemplo el del agua, sino también que éste sea regular. En LZ es donde se presentan los problemas: 58 por ciento respondió que tienen los servicios regularmente; 30 por ciento se quejaron de la regularidad y 10.6 por ciento tiene agua una vez a la semana. En LB esta situación es mejor ya que 78, 18.5 y 3.7 por ciento respectivamente. Podríamos pensar que esta situación se debe a la antigüedad del asentamiento y al factor político, ya que algunos líderes de LB trabajan como funcionarios en la Delegación.

#### f. Familias en el lote

Si medimos el hacinamiento por el número de familias que habita en un lote, podemos decir que LZ es la colonia que presenta los mayores niveles, debido a que un 69.7 por ciento del total de lotes encuestados se presentan hogares ampliados con más de dos familias por lote. En LB la proporción alcanza al 57.4 por ciento. En las dos colonias predominan los terrenos con dos familias. Al no presentarse un mercado de suelo muy abierto la venta de

los terrenos no es masiva, esto puede ser la causa de que no se produzca un desdoblamiento familiar hacia otras zonas de Cuajimalpa, pero también la situación socioeconómica es un determinante debido a que la población no obtiene los ingresos suficientes para acceder a otro lote.

#### g. Ocupación del Jefe de Familia y lugar de trabajo

En las dos colonias se mantiene el predominio del sector servicios agrupando los oficios en que se emplean los jefes de familia, los porcentajes son de 75.9 y 72.8 por ciento para LB y LZ respectivamente. El oficio predominante en los dos AI es el de albañilería con porcentajes de 13 por ciento para LB y 18.2 en LZ.

Por causa de los nuevos criterios en la conducción económica, los trabajadores que se emplean en muchos de estos oficios no son cubiertos por la seguridad social. De manera particular, vale la pena mencionar que LZ es la que presenta el menor porcentaje de jefes de familia que no están afiliados al IMSS, ISSSTE u otra institución, sólo el 20 por ciento cuenta con esta prestación. En LB 55.6 por ciento de los jefes de familia están afiliados a las instituciones mencionadas y uno al ISSFAM, que es para los soldados. Como se observa los jefes de familia de LB muestran mayor capacidad para insertarse en empleos formales, lo también podría determinar un mayor grado de consolidación del asentamiento.

Del vínculo de las colonias con Santa Fe, el de LZ es mayor que el de LB, en el primero el 13.9 por ciento del total de los jefes de familia trabajan en esa zona, mientras que en la segunda sólo 7.4 por ciento presenta esa condición. Esto puede ser consecuencia del grado de formalización en el empleo y del tipo de oficio en el que se especializa cada jefe de familia: en LZ se presenta más la informalidad en el empleo y los oficios que podríamos denominar servicios de mantenimiento limpieza, veladores, electricista, carpintero, chofer.

#### h. Transporte

Con respecto al transporte, no se presentan diferencias en los dos asentamientos, ya que ninguno tiene servicio de transporte público colectivo, por ello, la población lo percibe

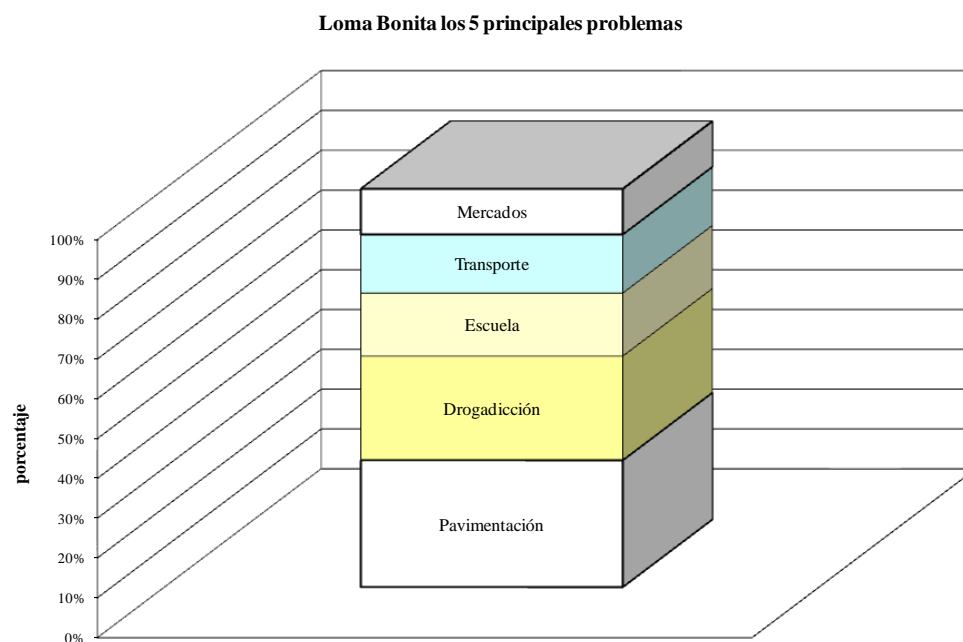
como el principal problema de movilidad hacia el trabajo, la escuela y compras principalmente.

#### i. Percepción de los problemas en los AI

En este muestreo se obtuvieron más de 35 problemas que la comunidad percibe como los más importantes, de ellos, sólo mencionaremos los cinco que fueron más mencionados en cada colonia.

En LB, por orden de importancia tenemos: la pavimentación con 17.3 por ciento del total; la drogadicción 14.2 por ciento; la falta de escuelas 8.6 por ciento; el transporte público 8 por ciento y la carencia de un mercado 6.2 por ciento (Gráfica 12). Al ser el asentamiento más consolidado, en comparación con LZ, la población percibe la necesidad de mejoramiento de la infraestructura y la construcción de equipamientos como los necesarios, aparte del problema de la drogadicción, que se está convirtiendo en un aspecto generalizado en la mayoría de las colonias populares del DF.

Gráfica 12

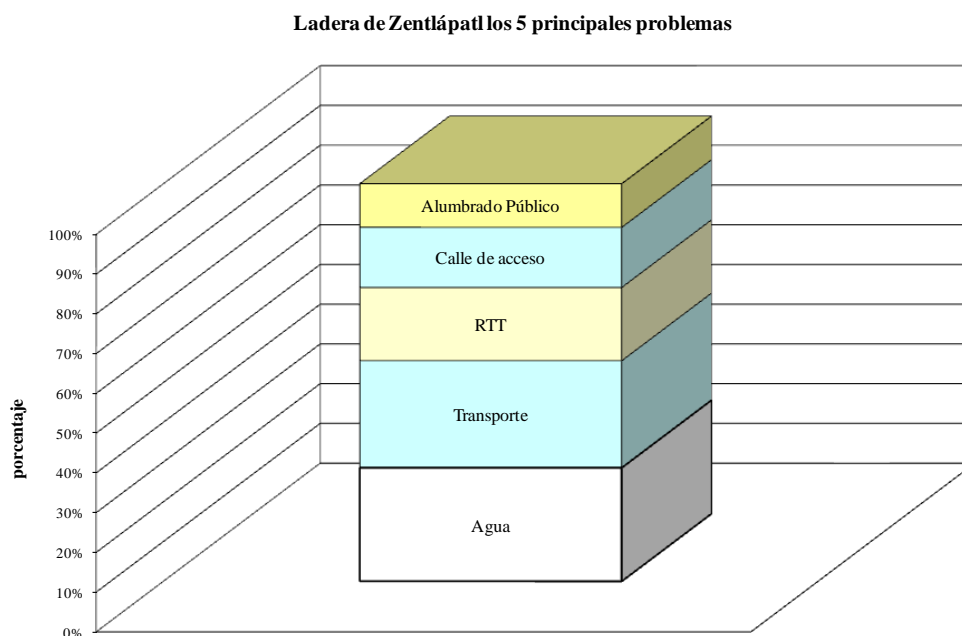


En LZ no se distinguen los mismos problemas, ya que presentan niveles de consolidación más bajos y por las características topográficas, a excepción del transporte



público, que ocupa el segundo lugar. En esta colonia los cinco problemas principales son la irregularidad en la dotación del agua, 17.2 por ciento; transporte público, 16.2 por ciento; la regularización de la tenencia de la tierra 11.1 por ciento; la pendiente de la calle de acceso 9.1 por ciento y el alumbrado público 6.6 por ciento (Gráfica 13).

Gráfica 13



Con la información obtenida en las dos colonias irregulares, podemos observar un proceso de valorización del suelo en el que los colonos tienen un papel predominante en la transformación del uso del suelo: de área de preservación ecológica a uso urbano habitacional. Por otra parte, obtuvimos evidencias de un proceso socio cultural de producción de un orden socio espacial determinado, en este caso de la urbanización popular irregular (Duhau y Giglia, 2008). Además, hemos podido obtener pruebas de los diferentes protagonistas en la formación de estos asentamientos y sus funciones: población de sectores bajos que adquieren y acondicionan el suelo, propietarios del suelo que captan una renta gracias a su derecho de propiedad y autoridades delegacionales tolerantes y permisivas. En el proceso de ocupación observamos que más de la mitad de los jefes de familia nacieron en el DF y que de estos un poco más de una cuarta parte nacieron en la misma delegación, el

resto en otras delegaciones cercanas a Cuajimalpa; esto, junto con los cambios de residencia, nos lleva a sugerir que se está en presencia de un proceso que modifica el comportamiento que se observaba en años anteriores, cuando los jefes de familia que se asentaban irregularmente en un porcentaje alto eran originarios del interior del país. En el proceso de ocupación inicia la valorización del suelo y el derecho a ocuparlo; por otra parte, los propietarios tienen una visión clara del precio del suelo ya que lo tasan de acuerdo a las dificultades para el acondicionamiento. Algunos aspectos característicos de los dos asentamientos es que la demanda no es mayor que la oferta, lo cual ha permitido que el factor económico siga rigiendo las transacciones y el proceso de ocupación en etapas; asimismo observamos la existencia de los servicios de agua, drenaje y energía eléctrica, aspecto poco presente en otros asentamientos irregulares.

Estos asentamientos se han convertido en nuevas zonas segregadas en la metrópoli, caracterizada por el factor socioeconómico, falta de programas institucionales que pretendan mejorar las condiciones de vida de sus pobladores, en un marco de degradación ambiental y de presión insostenible sobre los recursos, infraestructura básica y servicios públicos.

En la expansión urbana persisten los procesos incontrolados de suburbanización de baja densidad y especulación inmobiliaria, asentamientos irregulares en zonas de suelo barato, geológico y topográficamente inadecuado por peligrosos ante riesgos naturales; la autoconstrucción y la pobreza forman la degradación ambiental que rige la conflictividad urbana de las metrópolis mexicanas, cuestionando las actuaciones del planeamiento urbano.

En nuestros casos de estudio la contraposición entre el lujo (Santa Fe) y la miseria (AI) parecería resultar fuera de sentido, porque siempre ha existido en la historia urbana. Lo realmente destacado es que la gestión local permita y favorezca la construcción de áreas de autogobierno urbano suplantando las funciones de las autoridades delegacionales y financie infraestructura de máxima accesibilidad para que constructores, promotores y propietarios produzcan zonas de comodidad urbana amuralladas, que acentúan la segregación social y hacen más difícil la convivencia en las ciudades.

En contraste; no se presentan acciones decididas de planeación y gestión urbanística que incida en los mecanismos del mercado formal de suelo urbano, con el objetivo de

beneficiar a la población de ingresos bajos para acceder al suelo y la construcción de su vivienda de calidad, con la presencia de servicios urbanos de manera permanente y de equipamiento urbano. La segregación socioeconómica y espacial podría conducir a peligrosas exclusiones y desembocar en un radicalismo social incontrolado

## CONCLUSIONES GENERALES

A continuación retomamos algunos de los aspectos más importantes que estudiamos a lo largo de los capítulos de la tesis, con el objetivo de ofrecer una síntesis integrada de los mecanismos de acceso al suelo en la Ciudad de México, poniendo énfasis en los cambios observados en las últimas décadas.

### *Objetivo y estrategia de investigación*

Son pocos los estudios que profundizan en el papel que desempeña el acceso al suelo urbano en la organización de las ciudades y más escasos aquellos que realizan un estudio comparativo entre el acceso formal e informal al suelo. Por esta razón en el desarrollo del tema de investigación nos enfrentamos a un conjunto de dificultades, en las cuales destaca la ausencia de información. Para el logro de los objetivos de esta tesis, hemos puesto en marcha una estrategia metodológica que ha combinado distintas técnicas utilizadas en la investigación social, para el análisis de los fenómenos urbanos: en primer lugar tomamos en cuenta la presencia de tres niveles de análisis territorial: 1) la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; 2) el ámbito administrativo que corresponde al DF y 3) el referido al de las delegaciones, donde se encuentran nuestros casos de estudio.

Para los casos de estudio utilizamos como principal medio de indagación y obtención de información la entrevista en profundidad a informantes clave, la observación de la zona y el análisis documental, además de entrevistas aleatorias y el método visual como la toma de fotografías. Esta estrategia nos permitió conocer y entender los diferentes puntos de vista, las experiencias y percepciones de los funcionarios gubernamentales (Gobierno Central del Distrito Federal (GDF) y Gobierno delegacional), de ex-funcionarios, de la población pobre y rica que accede de manera diferencial al suelo urbano (SU), de los desarrolladores inmobiliarios y de las organizaciones sociales, representantes de los colonos. Las herramientas utilizadas nos permitieron apreciar los roles o funciones que desempeña cada actor con respecto al acceso al suelo urbano.

Los problemas y limitaciones a las que nos enfrentamos a lo largo de esta investigación fueron principalmente la falta de información acerca de los mercados de

suelo, no contamos con evidencias generales que vayan más allá de los estudios de caso; no conocemos a profundidad la formación de precios, quién compra y a qué monto, son pocos los desarrolladores y sus asociaciones los que autorizan entrevistas que permitan conocer los mecanismos y estrategias llevadas a cabo para acceder al suelo, explicar su proceso de valorización y los costos en los que incurren. Consideramos que es indispensable continuar investigando y reflexionando para profundizar en la explicación del mercado de suelo y vivienda, en especial para los sectores altos.

*Patrones de organización interna de la Ciudad de México a través de diferentes mecanismos de acceso al suelo urbano.*

Los ejemplos presentados nos permiten tener evidencias empíricas con referencia a que la organización actual de la ZMCM es el resultado de un largo proceso en el que intervienen múltiples factores como los modelos económicos aplicados en el país; las políticas públicas nacionales, metropolitanas y urbanas; el mecanismo de precios en el mercado de suelo urbano y en general la forma como se ha dado el proceso de poblamiento. En este sentido, con el análisis realizado, corroboramos que la ciudad es un producto histórico, es decir, una forma de organización de las relaciones sociales que están sujetas a transformaciones continuas. Significativas mutaciones, tanto cualitativas como cuantitativas, caracterizan cada etapa; asimismo, con este estudio histórico no podemos negar que existe cierta conexión entre las distintas formas de organización urbana que se han presentado. Además, nos ha permitido observar que las divisiones espaciales son una característica de las ciudades en general y que los mecanismos de acceso al suelo afectan significativamente la segmentación.

Con respecto a la estructura urbana actual, pensamos que las transformaciones resultado, en parte, de la globalización no han madurado lo suficiente para poder concluir que se presenta en la actualidad un nuevo modelo de organización espacial; los mecanismos observados de acceso al suelo formal e informal no presentan cambios radicales en la expansión y diferenciación socioespacial. Sin embargo, parece ser que los instrumentos y las reglas que generaban la división han venido cambiando en las últimas décadas, tal es el caso de las transformaciones en la gestión urbana (declive de la intervención estatal, desregulación y las nuevas tecnologías), lo cual nos permiten establecer que estamos presenciando el inicio de una nueva tendencia en la conformación de un patrón de desarrollo urbano y la

emergencia de actores sociales a los que se les ha prestado poca atención (como a los empobrecidos urbanos).

Se confirmó que el crecimiento físico de la metrópoli se ha definido a partir del Centro Histórico, donde siempre ha existido una gran concentración de actividades comerciales y de servicios, que han compartido el espacio con la mayor concentración de actividades de la administración pública, de equipamientos destinados a la cultura, a las finanzas, y donde se encuentran también los espacios simbólicos de orden civil y religioso. No obstante, estas actividades han venido perdiendo importancia con la expansión urbana y la descentralización del sector terciario de los años ochenta.

A partir de esta matriz estructural, se han llevado a cabo los procesos de relocalización de las distintas actividades urbanas, con presencia de diversos mecanismos de acceso al suelo. Así en los años 50, se inició un desplazamiento del centro histórico hacia el poniente, sobre el paseo de la Reforma, y al sur sobre la Avenida de los Insurgentes. Estas zonas constituyen en la actualidad un área continua que ocupa un extenso territorio donde se ubica la mayor concentración y diversidad de actividades comerciales y de servicios especializados del país, los cuales en el caso de las compañías trasnacionales presentan más vínculos con la economía global que con la nacional. Esta parte de la metrópoli es la que se ha adecuado a las exigencias de la globalización.

Otras concentraciones de la actividad comercial y de servicios se han desarrollado primero, en torno a los centros patrimoniales correspondientes a la ubicación de los poblados prehispánicos como Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Iztacalco y Villa de Guadalupe; en tiempos más recientes, también se han generado nuevos núcleos concentradores, sobre todo al sur de la ciudad, y fundamentalmente a lo largo de las vías primarias de comunicación relacionadas con el impulso a la formación de corredores urbanos. Así surgieron áreas comerciales en Coapa, Perisur y recientemente, Pantitlán, Polanco y Santa Fe. En dichas áreas ha predominado el mercado formal de suelo, con incrementos notables de los precios.

Los grandes equipamientos se localizan principalmente en las zonas central, poniente y sur del área urbana, donde existe también la mayor concentración de espacios verdes de carácter metropolitano, lo cual ha tenido como resultado importante una competencia por la

localización y en consecuencia incrementos en el precio del suelo urbano; por su parte, las grandes concentraciones industriales se ubican al norte del DF y continúan en los municipios colindantes del Estado de México, esto ha generado la localización de zonas de servicios a la producción y demandas de suelo por parte de los trabajadores para construir sus viviendas. Los mecanismos de acceso al suelo se han diversificado y podemos observar la operación tanto del mercado formal como del informal; este último se distingue con mayor claridad por su masividad hacia el nororiente y oriente, en las delegaciones de Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, Iztapalapa y los municipios de Ecatepec, Tecamac, Chimalhuacán, Chicoloapan y Nezahualcoyotl, entre los más importantes.

Las zonas habitacionales ocupan la mayor parte del tejido urbano; los desarrollos residenciales se ubican al poniente, al sur poniente y en los municipios conurbados al norte, que cuentan con la mayor dotación de servicios, en cantidad y en calidad; en estas zonas el mercado formal de suelo y vivienda ha tenido una presencia importante para aquella población que puede pagar más por mejores localizaciones. Hacia el oriente y sur oriente proliferan los usos habitacionales de los grupos de menores ingresos, que se asentaron en áreas inundables del ex lago de Texcoco, rebasando los límites del DF para extenderse sobre el Estado de México. El poblamiento se ha caracterizado como urbanización popular, en la cual el mercado ilegal de suelo tuvo un papel importante en la asignación de las tierras. En consecuencia los sectores que no tiene la capacidad de pagar por ubicaciones con servicios, infraestructura y equipamientos han ocupado los peores suelos.

En los últimos 40 años, ante la ausencia de una gestión urbana orientada a determinar espacios adecuados y accesibles para la población pobre y frente a un mercado formal que retiene las mejores localizaciones dirigido a los grupos de mayores recursos; se ha producido una expansión urbana con mecanismos de ocupación mayoritariamente ilegal hacia la periferia del sur y surponiente del DF, en el declarado Suelo de Conservación, la cual pone en peligro el equilibrio ecológico del valle, debido a la sustitución de áreas agrícolas y forestales indispensables para la recarga del acuífero. Es importante mencionar que los mecanismos de acceso al suelo, en delegaciones como Cuajimalpa, Xochimilco y Magdalena Contreras no presentan conflicto y con la tolerancia y connivencia de las autoridades delegacionales.

La presencia de desigualdades de ingresos y bienes, que tienen consecuencia en la existencia de diferentes mecanismos de acceso al suelo en la expansión urbana, ha hecho factible que el ordenamiento de los diferentes componentes y sectores urbanos de la Ciudad de México conformen una estructura urbana diferenciada, desarticulada, y en algunos casos dividida o separada del núcleo de la ciudad. En ella se manifiesta un alto grado de diferenciación socioespacial.

*Casos de acceso al suelo urbano en los años 50's a 70's.*

El estudio de cinco casos relevantes de acceso al suelo entre 1950 y 1970 los destaca como ejemplos notables en la ZMCM de cierto tipo de operaciones inmobiliarias; debido a que sus dimensiones tuvieron efectos en la organización interna de la ciudad y produjeron ganancias excepcionales en periodos de escasa normatividad urbana, así como la participación de una diversidad de agentes y la generación de conflictos que se presentaron en el acceso al suelo de los empobrecidos urbanos. A pesar de que la tesis no tenía un enfoque hacia el estudio de la planeación, pudimos confirmar que la larga tradición en la planeación urbana en la Ciudad de México, el control social de la expansión física de la metrópoli ha sido muy laxo y que la planeación no ha mostrado su utilidad, legitimidad y eficacia. En efecto, los cinco casos estudiados nos permiten tener elementos para pensar que la construcción de la ciudad se ha llevado a cabo mediante acciones puntuales (grandes edificios, fraccionamientos regulares e irregulares, grandes equipamientos, obras viales y redes de infraestructura), generadoras de una ciudad complicada, en la cual la gestión urbana no ha enfrentado las contradicciones urbanas, sociales, económicas y políticas para mejorar las condiciones de vida de la población mayoritaria de bajos ingresos. También nos aclaran que el mercado de suelo está poco reglamentado y que no existen políticas públicas claramente orientadas a favorecer una distribución más equitativa.

Los casos estudiados constituyen ejemplos típicos de diferentes modalidades de acceso al suelo en épocas distintas, promovidos por diversos agentes sociales como: empresas privadas, gobierno y organización social, dirigidos a grupos sociales de ingresos, bajos, medios y altos. Los objetivos de los casos fueron diversos, como desarrollar una zona residencial para grupos medios y altos, la regeneración urbana, el subsidio a la



vivienda, la valorización de terrenos y su integración al mercado capitalista formal o bien resolver el problema habitacional. El resultado ha sido una diferenciación social del espacio urbano contrastante, en dos niveles: el de colonia o barrio y el metropolitano. Las evidencias presentadas en los casos estudiados se centran en la especificidad histórica del acceso a la propiedad de la tierra y la configuración socioeconómica y física de la ciudad.

Los casos estudiados (tres del mercado formal y dos grandes asentamientos irregulares) nos dan evidencias que tanto los procedimientos y mecanismos de acceso al suelo urbano, como sus implicaciones en la organización social de la ciudad forman parte de la economía urbana y del sistema político y, la contraposición entre barrio residenciales y asentamientos populares siempre ha existido y coexistido en la historia urbana de la Ciudad de México; de ahí que en el actual modelo económico denominado neoliberal, los cambios no han conducido a nuevas formas de acceso y a un nuevo modelo de organización espacial en la actualidad; se mantiene y sólo hay indicios de una tendencia hacia la acentuación de la diferenciación socioespacial. Lo realmente subrayable es que la gestión urbana, durante esta historia, no ha favorecido la existencia de políticas de acceso al suelo que permitan aminorar estas desigualdades y un crecimiento con cierto grado de orden y regularidad.

Además, esta revisión de casos nos permite reflexionar acerca del papel que juega el mercado en lo que se refiere a la diferenciación socioespacial de la Ciudad de México, caracterizada por dos atributos:

1).- Una segregación de los grupos de ingresos altos hacia la periferia Norte y Sur (Ciudad Satélite y Jardines del Pedregal); esta se acompaña de la existencia de vialidades que permiten una buena accesibilidad, a pesar de su distancia al centro (desplazamiento con accesibilidad).

2).- Una segregación de las familias más necesitadas mayoritariamente hacia el oriente con diferentes características físicas y procesos de consolidación (mejoramiento de la vivienda, introducción de equipamientos y servicios) fundamentalmente a través de asentamientos irregulares que se van legalizando después de muchos años de precariedad y malas condiciones de vida para sus habitantes.

*Comparación entre desarrollos inmobiliarios residenciales para sectores de altos recursos en distintos momentos de la evolución de la metrópoli*

Los ejemplos estudiados de Jardines del Pedregal, Ciudad Satélite y Tlatelolco nos permiten compararlos y contrastarlos con los casos de estudio en Santa Fe y los asentamientos irregulares de Nezahualcóyotl y Santo Domingo de los Reyes, con los dos de Cuajimalpa. Empezamos presentando las semejanzas y diferencia entre Santa Fe y las otras grandes intervenciones urbanas anteriores.

*Semejanzas.* Los cuatro proyectos se localizaron en zonas con infraestructura vial, disponibilidad y dotación de servicios y suelo barato. En su época pretendían imprimir una imagen de progreso a la ciudad: Ciudad Satélite, Jardines del Pedregal y Tlatelolco se construyeron en el contexto económico de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) puesto en marcha en la década de 1940, así como de la conjunción de agentes privados, públicos y políticos; con ellos, se vendía un nuevo estilo de vida tanto en la periferia como en el centro de la ciudad. Por su parte, el Centro Urbano Santa Fe se desarrolla en el entorno de las transformaciones asociadas a la globalización, orientadas hacia el exterior, a través de procesos de reestructuración socioeconómica, Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la adopción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Estas grandes intervenciones urbanas en la Ciudad de México se llevaron a cabo a través de la planeación puntual (en la actualidad se pueden considerar proyectos estratégicos) y se concretaron planes maestros, los cuales presentaron diversos grados de complejidad y grados de cumplimiento: el plan de Ciudad Satélite ordenó y reguló los componentes internos del fraccionamiento, sin embargo los efectos externos en el desarrollo de la región norte no fueron previstos. Ello provocó que la especulación inmobiliaria rebasara al plan y surgieran una serie de fraccionamientos de manera desordenada e incontrolada en las zonas aledañas de Naucalpan y Tlalnepantla. Por su parte, el de Tlatelolco, por problemas financieros de falta de recursos en la etapa final, el proyecto no se finalizó como se tenía planeado; por ello, el gobierno no se ofertó suelo con vivienda para los sectores de bajos ingresos.

Santa Fe en el aspecto del desarrollo por etapas y la venta de los terrenos, a grandes rasgos, si ha cumplido con su plan maestro; no obstante, la fuerte dinámica inmobiliaria, particularmente la residencial, ha causado que las autoridades facultadas para la asignación de usos del suelo modifiquen el plan con el objeto de incrementar la densidad; también, se observa una falta de cumplimiento en la introducción de las obras de infraestructura como agua, drenaje, planta de tratamiento del agua, de energía eléctrica, así como pavimentación y estacionamientos, entre otros.

Debido a que las tres grandes intervenciones estuvieron dirigidas a población con ingresos económicos medios y altos, un elemento recurrente en su diseño ha sido el uso del automóvil, el cual se identifica como un factor importante de diferenciación social. En Ciudad Satélite, Jardines del Pedregal y Santa Fe es muy evidente y se puede observar en el trazado de las calles. En los dos primeros, el arquitecto Mario Pani diseñó una red vial con circulación continua, con pocas intersecciones o cruceros, con el objetivo de que los automovilistas enfrentaran los menos conflictos viales; el criterio fue: aunque recorran más distancia, para ir de un lugar a otro, el recorrido sería con cierta facilidad y a alta velocidad. En Santa Fe los arquitectos que elaboraron el plan no tomaron en cuenta a los peatones; por ejemplo el espacio para las banquetas es más reducido de lo que las normas señalaban. Con el crecimiento de las actividades en esa zona, los mismos que la diseñaron admitieron la faltan de áreas de paseo, para admirar la arquitectura contemporánea y acceder a ciertas zonas de actividad comercial, para lo cual se está planeando la construcción de puentes viales, que se encargarán a Calatraba, arquitecto de reconocido prestigio internacional. A pesar de ser una zona pensada principalmente para el automóvil, nunca se previó dónde se iban a ubicar los estacionamientos, lo que constituye actualmente un problema mayor tanto para los que trabajan y consumen como para los que adquieren suelo y vivienda.

En cuanto al modelo de planeación, los tres han adoptado fórmulas elaboradas en el extranjero: el arquitecto Pani, para ciudad Satélite, adaptó el concepto de ciudad satélite de los desarrollos urbanos periféricos de Inglaterra (ciudad jardín de Ebenezer Howard). Tlatelolco se basó en el proyecto de la Ville Radiante de Le Corbusier. Los promotores de Santa Fe asumieron un modelo de planeación estratégica, que prioriza en la actualidad las grandes operaciones urbanas como los Shopping Centers (Centros Comerciales) que se vinculan con otras actividades de servicios y residencial alto, como se presenta en los

suburbios de algunas de las ciudades de los Estados Unidos, Europa y Latinoamérica. La novedad de este último radica en la preocupación por ajustarse las exigencias de la economía transnacional, modalidad bajo la cual se ha articulado actualmente la competencia urbana que genera oportunidades para posicionarse mejor en las nuevas relaciones económicas internacionales.

*Diferencias.* Los actores que llevaron a cabo las operaciones son diversos: en Satélite y Jardines del Pedregal sólo intervinieron actores privados; en Tlatelolco que era eminentemente habitacional, fue un actor público y en Santa Fe opera una asociación pública-privada, en la que el sector público trabaja con criterios gerenciales en la gestión urbana; esta última favorece una administración pública contratante, más que proveedora de bienes y servicios de manera directa. La población objetivo de los proyectos también ha sido distinta: Satélite y Jardines del Pedregal era para la clase media emergente y alta de los años cincuenta. En Tlatelolco, al inicio su población objetivo eran los trabajadores y los sectores bajos que vivían en la “herradura de tugurios” del centro de la ciudad, pero al final fue ocupado por la clase media, principalmente trabajadores del Estado. Santa Fe es un desarrollo de usos mixtos dirigido a los sectores empresariales de servicios y comercio nacional y extranjero y la venta de suelo y vivienda para sectores de ingresos altos.

En Ciudad Satélite la promoción inmobiliaria se organizó desde la iniciativa privada: Luis G. Aguilar, que era uno de los hombres acaudalados de México, otorgó el apoyo financiero; Bernardo Quintana (ICA) fue el encargado de la organización urbanística y el apoyo de ingeniería; Miguel Alemán era el dueño de los terrenos y el arquitecto Pani el encargado del diseño. En Jardines del Pedregal, el arquitecto Barragán compró el terreno, elaboró el plan maestro y se asoció con la promotora Bustamante para la comercialización; en el aspecto arquitectónico participaron reconocidos arquitectos nacionales. En Santa Fe la promoción se llevó a cabo a través de un órgano desconcentrado (SERVIMET), con la figura jurídica de Sociedad Anónima de Participación estatal y dentro de sus objetivos estaba la de propiciar la inversión privada en programas de reordenación urbana y proyectos de infraestructura. Este modelo que acentúa la colaboración del sector público con el privado ha permitido a las empresas privadas participar de forma activa en la toma de decisiones importantes para la ciudad y la formación de una zona de excepción donde las empresas

privadas se quedan con los beneficios y el gobierno ha asumido los riesgos y los costes de operación.

En el acceso al suelo urbano, en Ciudad Satélite y Jardines del Pedregal fue el mercado formal el que ofertó los terrenos; un grupo de inversionistas se asociaron, elaboraron el proyecto, fraccionaron, realizaron las obras de urbanización, vendieron, escrituraron y posteriormente fueron ocupados los terrenos con vivienda residencial. En Tlatelolco fue creado un Fideicomiso que emitió Certificados de Participación Inmobiliaria (CPI), títulos de crédito que constituyeron un caso especial de definición de la propiedad, fijada por un acto administrativo con la finalidad de facilitar el traslado de dominio sin que se requiera de gastos notariales, de escrituración y pago de impuestos. Esta modalidad resultó de difícil comprensión para la población que adquiriría suelo y vivienda, ya que no se sabía qué clase de derechos estaban adquiriendo porque no recibían sus certificados; por ello, este tipo de acceso a la propiedad ha presentado algunos problemas para la administración y mantenimiento del conjunto habitacional, así como para el proceso de cambio de régimen hacia la propiedad privada, que inició en los años ochenta y se convirtió en un conflicto con los sismos de 1985.

En Santa Fe el vendedor fue el gobierno del DF propietario de los terrenos, quien ha puesto en operación varios mecanismos de acceso por parte de los desarrolladores inmobiliarios: la asociación ejidal-privada y el sistema de actuación por cooperación e intercambio. En el primero, con base en las reformas constitucionales al artículo 27, los ejidatarios se asociaron con inmobiliarias, donde aportaron una fracción de los terrenos ejidales y los privados proporcionaban el capital financiero. En el segundo mecanismo el GDF ha intercambiado terrenos de su propiedad tanto para la construcción de puentes a cargo de un grupo de empresarios como para el abasto de concreto para las obras viales con las empresas de cemento Cemex y Apasco. Las evidencias que se presentaron en la investigación nos permiten concluir que los instrumentos utilizados han permitido una mayor participación del sector privado, que ha obtenido también mayores beneficios.

La promoción inmobiliaria se ha venido sofisticando y los productos finales también presentan innovaciones: en los proyectos de los 50 y 60 se trataba de áreas habitacionales y los lugares de trabajo se localizaban en otras zonas. En Jardines del Pedregal la publicidad

los presentaba como “el fraccionamiento más bello de la ciudad”, “un lugar para vivir”, así como se anunciaba el desarrollo urbano de la ciudad hacia el sur y las grandes avenidas que formaban parte de ese avance: Tlalpan, Universidad, Insurgentes, Revolución y Periférico. Ahora en Santa Fe el slogan de la promoción es “nuevos inmuebles para nuevos estilos de vida”<sup>85</sup>. En las revistas especializadas, se ofertan residencias de lujo, lofts, edificios inteligentes, ecológicos y sustentables, complejos corporativos y grandes centros comerciales. Por ejemplo, el mercado de vivienda ofrece: vivienda-hogar, vivienda-oficina, vivienda sustentable, vivienda-inversión, vivienda a la medida, entre otras. Dentro de las viviendas de lujo, se ofrecen proyectos con albercas, jardines, gimnasios, avanzados sistemas de seguridad, canchas deportivas, terrazas, sky gardens, plantas de luz independientes, ludotecas, salones de convivencia social, lavandería y las llaves son sustituidas por tarjetas digitales. Los proyectos tienen los últimos avances de la tecnología, los cuales se pueden encontrar en ciudades de países desarrollados y cumplen con los estándares que ha venido estableciendo el proceso de globalización; esto con vecindad a zonas que presentan muy bajos índices de desarrollo.

En el tipo y ubicación también se observan diferencias. Satélite, en su nombre lleva el sentido y ubicación, era una zona periférica muy distante de la Ciudad de México. El criterio de diseño fue construir *una ciudad fuera de la ciudad*. Por su parte, Tlatelolco fue un programa de regeneración urbana central: *una ciudad dentro de la ciudad*. Aunque Santa Fe no se encuentra en una periferia muy distante del Centro Histórico (aprox. 15 km), por el uso y explotación minera se conformó como una zona residual en el periodo de escasez de suelo urbano, no muy separada de la ciudad y se puede considerar como una combinación de regeneración física del suelo y nuevo centro urbano, en una zona intermedia, después de la expansión hacia Cuajimalpa y Huixquilucan.

Santa Fe y Tlatelolco presentan una alta densidad, con actividades de diverso tipo para el primero y de uso habitacional para el segundo, mientras Ciudad Satélite y Jardines del Pedregal se desarrollaron en amplias superficies, con bajos niveles de densidad, casi exclusivamente con usos habitacionales, aunque actualmente en los costados del Periférico se han construido edificios en altura, conformado los denominados corredores urbanos que

---

<sup>85</sup> Esquivel Lourdes, (2007). “La sofisticación del mercado inmobiliario”, México, revista *Metros Cubicos.Com*, No. 83, mayo.

concentran múltiples actividades de servicios tanto en la zona del Pedregal como de Satélite.

*Comparación entre asentamientos irregulares surgidos después de la década de los años sesenta*

Los asentamientos irregulares en Cuajimalpa presentan semejanzas y diferencias con aquellos creados en los años sesenta y setenta en Nezahualcóyotl y Santo Domingo de los Reyes, asentamientos que proporcionaron un lugar para vivir a grandes contingentes de población de escasos recursos.

*Semejanzas.* Se mantienen las políticas permisivas, con la complicidad de autoridades gubernamentales: tolerancia e injerencia para obtener algunos servicios (agua, drenaje y energía eléctrica), políticas públicas basadas en el dejar hacer, dejar pasar, que han finalizado con programas de “regularización de la tenencia”, generalizados a partir de la década de los años setenta, con la creación de CORETT y organismos estatales.

En los tres casos se presentan procesos de suburbanización de baja densidad y especulación inmobiliaria; son asentamientos irregulares en zonas de suelo barato, con poca factibilidad para ser urbanizados: geológica y topográficamente inadecuados por la existencia de riesgos naturales. Nezahualcóyotl se formó en una llanura desértica durante la época de secas y un pantano en tiempo de lluvias. Santo Domingo de los Reyes sobre roca volcánica, montículos, cuevas y profundas grietas, superficie totalmente irregular; producida por una erupción volcánica y en Cuajimalpa en terrenos agrícolas y bosque con grandes pendientes.

Los casos presentados son ejemplos que se llevaron a cabo al margen de los ordenamientos vigentes en la ZMCM, aunque cuando se formó ciudad Neza, no existía una ley de fraccionamientos en el Estado de México por lo que en un principio no se consideró ilegal. En los tres casos la autoconstrucción y la pobreza forman parte de la conflictividad urbana de la Ciudad de México, lo cual ha cuestionado la utilidad y pertinencia de la planeación urbana.

En el aspecto político, los casos estudiados, en diferentes periodos de su consolidación, mantienen los vínculos a la estructura clientelar sobre todo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en menor medida el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Acción Nacional (PAN). Asimismo, se han conformado como territorios para la constitución de organizaciones populares, debido a las graves carencias materiales y a la incapacidad de la administración pública para atender y resolver sus demandas. La participación política ha representado un mecanismo importante para la permanencia, la gestión de los servicios, la construcción de las vialidades, la entrada del transporte público, por citar algunos.

Los objetivos han sido resolver el problema habitacional en la Zona Metropolitana; pero el resultado, en muchos casos, ha sido la formación de zonas homogéneas de pobreza, sin interacción con otros grupos sociales urbanos y desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico y áreas desconectadas de la red vial y de transporte de la ciudad.

*Diferencias.* Los casos estudiados constituyen ejemplos de diferentes formas de acceso a la propiedad del suelo, para la construcción de vivienda, en distintas épocas. En la promoción de los asentamientos irregulares participaron diversos agentes: privados, organización social y propietarios individuales, para un mismo grupo social de bajos ingresos. En Ciudad Nezahualcóyotl la compañía fraccionadora de Raúl Romero Erazo inició la venta de los terrenos para la formación de las llamadas colonias del ex Lago de Texcoco, sin la urbanización y los servicios básicos. La población necesitada firmaba un contrato de compra-venta para liquidar el costo del terreno en pagos (abonos), con condiciones que favorecían al fraccionador.

En Santo Domingo, al inicio los comuneros permitieron el asentamiento de pocas familias, antes de la invasión. Posteriormente líderes ligados al PRI promovieron algunos intentos de invasión, acciones que se vieron frustradas por la intervención de las autoridades. Finalmente líderes pertenecientes a la Federación de Colonias Populares de la CNOP (sector popular del PRI), encabezaron una invasión rápida y masiva que evitaron otros desalojos y permitieron su permanencia en los terrenos pedregosos.



Por su parte, los asentamientos irregulares de Cuajimalpa han sido promovidos por los dueños de los terrenos a través de redes familiares, generando una ocupación casi individual y lenta.

Se puede decir que se presentaron varios tipos de ocupación; en Nezahualcóyotl y Santo Domingo de los Reyes fueron masivas y conflictivas, participaron grandes contingentes de población pobre y actores económicos y políticos; mientras que en los asentamientos irregulares de Cuajimalpa la ocupación se ha denominado “hormiga”, ya que la ocupación se presentó de manera lenta y paulatina, durante varios periodos y casi sin conflictos.

En lo político, los primeros casos estudiados han mostrado la formación de organizaciones sociales y políticas con capacidad de negociación con el Estado: los pobladores realizaban manifestaciones callejeras y tomas de las oficinas centrales y delegacionales, con el fin de obtener la regularización, los servicios básicos (agua, drenaje y luz) y en general mayores posibilidades para insertarse de la mejor forma en el espacio urbano. Ahora, en los nuevos asentamientos irregulares, el grado de organización logrado no ha tenido la capacidad para constituirse en interlocutores para demandar y negociar con un sector público debilitado y en particular con los gobiernos delegacionales.

En cuanto a la existencia de suelo para ser urbanizado, la diferencia es que en el pasado, como la expansión urbana no se había agotado, la superficie urbana y algunos casos de asentamientos irregulares quedaron en zonas intermedias de la ciudad como Santo Domingo de los Reyes e Iztacalco. Ahora, debido a las restricciones, resultado de la existencia de nuevas normas urbanas y ambientales, en el DF se presenta cierto agotamiento de tierras disponibles para ser ocupadas por usos urbanos; en consecuencia, la irregularidad se presenta en suelo clasificado como de Conservación.

En un porcentaje alto el mercado de suelo irregular en Cuajimalpa no es abierto, se intercambia mediante redes sociales comunitarias, por ello no se presentan denuncias ante las autoridades, además de que los adquirentes no quieren perder el patrimonio familiar. La población conoce al propietario y reconoce su derecho sobre los terrenos, lo cual ha dado como resultado una ocupación del suelo no conflictiva.

En Nezahualcóyotl y Santo Domingo de los Reyes la población en su mayoría era migrante de zonas rurales que arribaba a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida. En Cuajimalpa la formación de zonas irregulares se debe más al crecimiento demográfico y al desdoblamiento familiar, siendo en su mayoría habitantes nativos de los pueblos tradicionales de la zona; sólo una porción pequeña de la población es procedente de otras partes de la metrópoli o de otras ciudades.

Se presentan ciertas especificidades en la forma como la población de ingresos bajos se apropia de la periferia a través de la ocupación irregular del suelo urbano. Sin embargo la historia de la nueva periferia de la Ciudad de México no cambia mucho con respecto a la vieja forma de crecimiento y apropiación del suelo que se había observado por años en México, resultado de factores económicos, sociales, políticos, la desatención gubernamental en materia de políticas de suelo urbano y los mecanismos del mercado formal. La segregación espacial que se observa en las colonias Loma Bonita y Ladera de Zentlápatl, es resultado de la *operación de los mercados de la tierra especulativo y excluyente* y el lanzamiento hacia el mercado ilegal de los grupos empobrecidos de la ciudad se da por la vía del precio de la tierra. Esta población no obtiene ingresos suficientes para comprar el terreno más barato en el mercado formal, como lo constatamos con el muestreo realizado en los dos asentamientos irregulares.

Otro aspecto particular es que los terrenos se localizan en una zona boscosa con pendientes, zonas de riesgo y áreas que se están transformando de agrícolas a urbanas de manera paulatina; todavía pudimos observar en Loma Bonita algunos terrenos que se dedican al cultivo y pastoreo de animales, con pendientes pronunciadas. Asimismo se pudo detectar un grupo de invasores individuales, no organizados.

Se mantiene el comportamiento de los jefes de familia que se apropiaron de estas zonas con respecto a su experiencia previa en el medio urbano: en la mayoría compraron en condiciones de irregularidad con la idea de no seguir pagando renta, de progresar y obtener un patrimonio familiar con la posesión de una propiedad.

En los asentamientos la actitud de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal (GDF) y de la delegación de Cuajimalpa ha sido de una mayor permisibilidad y

complicidad al consentir que se conecten de manera ilegal a los servicios de agua, drenaje y energía eléctrica, argumentando razones sanitarias.

En cuanto a las acciones de desalojo, estos se han quedado en intentos, por la oposición que han presentado las familias que viven en los asentamientos irregulares. Ahora lo que las autoridades pretenden hacer es modificar el trazo de la línea de conservación en el nuevo programa delegacional de desarrollo urbano, con la finalidad de que el uso de suelo sea urbano, y ya no de rescate y preservación ecológica; de esta forma se terminaría con la condición de irregulares. Esto lo podríamos clasificar como un proceso de “normalización” de un hecho irregular. Las autoridades no han tenido la capacidad técnica, ni los recursos económicos necesarios para ofrecer alternativas para una expansión ordenada y regulada, evitando la pérdida de suelo con riqueza ambiental. Por ejemplo no han creado *promotoras inmobiliarias sociales* que impulsen programas para facilitar acceso al suelo a la población de ingresos bajos de manera regular, tal y como lo hicieron con Santa Fe a través de SERVIMET, el que ofertó suelo urbanizado para usos comerciales, de servicios especializados y para desarrollos residenciales dirigidos a la población con ingresos altos.

En este modelo de apropiación del suelo y de expansión periférica lo constante es que si se presentan nuevos mecanismos para la población del sector económicamente próspero, como en Santa Fe, y en cambio no los hay para la población de menores recursos, mecanismos que los dote de un lugar con condiciones de habitabilidad y accesible a sus posibilidades económicas; sobre todo tomando en cuenta que el mercado de suelo es excluyente.

Otro hallazgo es que un porcentaje importante de jefes de familia de los asentamientos irregulares trabaja en los nuevos espacios urbanos, que se han acondicionado para cumplir con las necesidades que impone la globalización. Por ejemplo, son empleados en el Centro Urbano Santa Fe en oficios técnicos de poca calificación, sin seguridad social y bajos salarios como limpieza, vigilancia y jardinería.

Por último, sin la pretensión de ofrecer una conclusión, sino como una de reflexión que nos permita abordar algunos temas relacionados con los asentamientos irregulares, parece ser que el proceso de globalización ejerce un efecto indirecto en la formación de

estas zonas segregadas: la flexibilización de los mercados de trabajo ha incrementado la subcontratación y en consecuencia se ha presentado una acentuación de la desigualdad y la pobreza. Debido a la contención salarial, los oficios en los que se emplean los jefes de familia implican un salario de subsistencia, en el mejor de los casos, lo cual no les ha permitido buscar un lugar más adecuado para vivir. En este sentido, el impacto de casi dos décadas de apertura económica y de globalización en los asentamientos irregulares de Cuajimalpa nos permite pensar en una tendencia hacia la *intensificación* de las desigualdades urbanas.

### *Santa Fe y las nuevas formas de organización del espacio*

En las últimas décadas, dentro de los cambios presentados en la economía mundial, se aprecian transformaciones en los modelos de gestión urbana, que pretenden facilitar la inversión privada en el ámbito local, también buscar una mayor competitividad internacional, aprovechando las ventajas locales, aumentando el grado de atracción de la ciudad, y, sobre todo, la difusión de las potencialidades de la ciudad. La gestión urbana actual se caracteriza principalmente por la colaboración público-privada, teniendo como objetivo político y económico inmediato mucha más inversión y el crecimiento económico a través de desarrollos inmobiliarios puntuales (grandes intervenciones o megaproyectos) y a la mejora de las condiciones en un contexto específico.

El nuevo centro urbano Santa Fe no sólo se diferencia socioeconómicamente de las colonias populares vecinas, como el pueblo de Santa Fe, Jalalpa, Tlapechico sino también por medio de límites físicos como la existencia de cerros, taludes y obras públicas (relleno sanitario y planta de tratamiento de aguas); esto como resultado de las actividades que se realizaban en el pasado (basurero y minas de arena) y de las políticas ejecutadas en el DF, para la introducción de redes de infraestructura, construcción de vialidades, conservación de barrancas, reforestación y de control del uso del suelo.

La acción de planeación utiliza el modelo estratégico (modelo con antecedentes militares y de gestión empresarial, ejecutado por influencia de los principios del nuevo liberalismo), en el cual la ciudad ya no es vista como un todo (proyecto de ciudad) con objetivos a largo plazo; ahora los objetivos son más inmediatos y se pueden lograr a través

de proyectos urbanos (megaproyectos) en zonas específicas; en este esquema, una de las ideas centrales es que tanto los derechos como las responsabilidades se encuentran distribuidas entre la esfera pública y la privada. El nuevo rol del Estado se centra en impulsar un ambiente que mantenga y genere productividad. Es un Estado que abandona sus funciones tradicionales en la provisión de los servicios públicos; su participación se pretende que sea indirecta para generar desarrollo local a partir del establecimiento de vínculos más estrechos con el sector privado en la toma de decisiones; un Estado ante todo que disminuye su participación directa para potenciar procesos de *gobernanza* local. Por ello, el que ha tenido mayor presencia y participación ha sido el sector inmobiliario para definir proyectos innovadores. En el caso de Santa Fe el objetivo fue construir la ciudad de los servicios, edificando miles de metros cuadrados para oficinas, comercios y vivienda residencial para las elites, para que de esta manera la metrópoli mexicana sea más atractiva para la inversión, presente niveles altos de competitividad y tenga presencia en la red global de ciudades. Con esta lógica empresarial, la administración del DF ha colaborado en la formación de una zona de alta rentabilidad, con costos compartidos; pero hasta ahora los beneficios han sido apropiados por los promotores de proyectos en la zona; es decir, los beneficios se dirigen a los sectores privilegiados. Por otra parte, se han dejado en segundo término los programas que facilitan el acceso al suelo a la población pobre de la ciudad.

Al mencionar el concepto de “competencia de la ciudad”, que se proyecta lograr con la construcción de grandes proyectos como Santa Fe, basado en las reflexiones de Marcuse (2004), nos referiremos al uso del término ciudad, especialmente aquel que tiene implicaciones políticas. En la administración pública y en el debate académico se presenta la discusión sobre si las ciudades compiten unas con otras, ganan o pierden, siguen una línea de actuación determinada, tienen éxito o fracasan. Pero de acuerdo a Marcuse, en realidad, el contenido oculto no es la ciudad espacial o jurisdiccional, sino más bien unos grupos específicos dentro de la ciudad (grupos de negocios) que favorecen ciertas políticas competitivas para su beneficio; son dirigentes políticos concretos que buscan atraer a las empresas y diseñar políticas impositivas atractivas. En el caso de Santa Fe, pudimos estudiar que son determinados intereses económicos inmobiliarios que están a favor y demandan el desarrollo de este tipo de proyectos.

En consecuencia, se puede decir que la Ciudad de México no compite por la inversión extranjera, lo hacen los grupos privados que se desarrollan dentro de la ciudad. Esta idea de la *ciudad competitiva* supone que dentro de la ciudad hay intereses en armonía; lo que es bueno para unos (para los empresarios) es bueno para todos. Así Santa Fe sólo ha constituido el negocio de unos cuantos, con poco beneficio para la ciudad en su conjunto. Por ello, la pretensión de cimentar un *papel estratégico* para la Ciudad de México es retórica. El espacio de la ciudad puede ser estratégico, pero quienes desempeñan ese papel competitivo son los actores e intereses que actúan en ella. Invertir en el desarrollo inmobiliario para crear oferta de oficinas de alta tecnología de compañías multinacionales y vivienda residencial para ingresos altos ha revalorizado las propiedades de las compañías inmobiliarias y ha aumentado sus beneficios; en el otro extremo se obliga a otros habitantes a desplazarse (como los poseionarios del predio Tlayacapa y asentados irregularmente antes del proyecto) y esto ha acentuado las desigualdades en la Ciudad de México.

A pesar de ser un proyecto modelo de la nueva gestión pública y posmodernización en la Ciudad de México, en cuanto al acondicionamiento previo a la ocupación, entre 1994 y 2000, en Santa Fe se dejaron de construir obras de infraestructura y no se realizó el mantenimiento a las existentes, debido a dos razones: 1) el ritmo de ventas fue más acelerado que la urbanización y en ciertos períodos el comportamiento de este mercado formal fue parecido al informal: se vendieron los terrenos sin los servicios, con la promesa de que existirían. Actualmente SERVIMET enfrenta juicios mercantiles por haber vendido predios prometiendo a los nuevos compradores los servicios hidráulicos, sanitarios, eléctricos, una planta de tratamiento y otra serie de servicios; 2) las administraciones de Oscar Espinosa Villareal no le confirieron importancia a esta zona. Por ello, en la actualidad se presentan problemas en cuanto al abasto de energía eléctrica, agua y desalojo y tratamiento de las aguas residuales. Esto le costará a la ciudad recursos que se podrían orientar a programas sociales de suelo urbano para la población pobre.

Cada gobierno de la ciudad ha enfrentado los problemas del Centro Urbano Santa Fe de forma diferente, debido a que cada uno ha reivindicado distintos intereses y han tenido diferentes periodos de duración: Carlos Salinas y Manuel Camacho Solís, como Regente, fomentaron e impulsaron la competencia, en el marco del Tratado de Libre

Comercio y el modelo de desarrollo económico neoliberal; el Presidente Zedillo y Oscar Espinosa, presentaron inacción y beneficiaron a pocos actores privados; el gobierno de centro-izquierda de Cuauhtémoc Cárdenas por los tres<sup>86</sup> años que duró su gestión, no tuvo tiempo para tener una acción relevante y visible; Andrés Manuel López Obrador aplicó nuevos mecanismo de cooperación entre el sector público y privado que impulsaron la creación de un fideicomiso para la autoadministración de la zona y la construcción de obras viales, que permitieron mayor accesibilidad al desarrollo inmobiliario y Marcelo Ebrard ha otorgado un mayor impulso a la zona y en consecuencia al mercado de suelo con inversión pública, especialmente a través de grandes obras viales, como la denominada Supervía de cuota; asimismo, ha continuado concediendo recursos para que los colonos de Santa Fe se auto-administren, sin la participación de las autoridades delegacionales. Con los gobiernos perredistas (1997-2012), parece ser que la administración urbana no ha tenido el interés de fijar modelos de gestión urbana alternativos, que sin dejar de impulsar el desarrollo de Santa Fe, puedan al mismo tiempo apropiarse de algunos beneficios para ampliar sus programas sociales, con una lógica de redistribución de beneficios. Surgiría la pregunta ¿sería posible que un gobierno local como el del Distrito Federal pueda transformar las relaciones de poder implícitas en el marco de la política neoliberal puesta en práctica a nivel federal?

La intervención pública, a través de SERVIMET, muestra que el gobierno tiene un papel inconsistente como empresario. Al inicio esta inmobiliaria pública presentó un saldo positivo, después decayó, debido a la falta de recursos y los múltiples conflictos que se le presentaron. En la actualidad se encuentra administrando los conflictos con la perspectiva de un mayor impulso. Pero son tan graves los conflictos que hasta la fecha no es visible su resurgimiento.

El Complejo Santa Fe, representa el desarrollo arquitectónico y urbanístico postmoderno, en donde se construyen edificios inteligentes (Edificio Calakmul, 1994-1997), vivienda residencial con todos los servicios de lujo, centros comerciales, financieros y grandes corporativos empresariales (Corporativo Arcos Bosques, 1990-1996), en contraste con el “viejo” Santa Fe, con el que colinda, de casas populares y sin planeación,

---

<sup>86</sup> Cuauhtémoc Cárdenas estuvo al frente del Gobierno del Distrito Federal dos años y Rosario Robles uno.

aparece como una expresión más alta y clara de la segregación social en la Ciudad de México. Esta zona es un ejemplo de apropiación y transformación de la periferia urbana por grandes inversiones públicas y privadas que crean una "nueva centralidad", la cual está más conectada con redes transnacionales a través de telecomunicaciones, que con la ciudad donde se ubica, formando una zona segregada, con deficiencias en los servicios y en la comunicación vial e interacción con otros sectores de la población vecina. En este sentido podemos concluir que se ha aplicado de manera mecánica el modelo de planeación estratégica, basado en criterios de corte empresarial, que busca construir las condiciones necesarias de atracción de la ciudad en el escenario internacional y nacional (en ese orden), activar el potencial endógeno de la Ciudad de México y generar las condiciones para intensificar los niveles de acumulación y valorización privada del capital y atraer la inversión extranjera. De acuerdo a la retórica del modelo estratégico, esto generará mayor productividad, generación de empleos y una mejoría, a largo plazo, en los niveles de vida. Sin embargo estas metas están muy lejos de concretarse, tanto para la zona como para la metrópoli en su conjunto.

Al igual que en los asentamientos irregulares estudiados, los gobiernos delegacionales de Álvaro Obregón y Cuajimalpa, donde se ubica el Centro Urbano Santa Fe, no han tenido y no tienen, en la actualidad, injerencia en las acciones orientadas a su concepción, construcción, administración, seguimiento y evaluación, lo cual en cierta forma lo cataloga como un "territorio de excepción". Por esta razón se ha constituido en la gestión de la ciudad un nuevo actor social empresarial que administra la zona con recursos públicos, a través de un fideicomiso.

Con las transformaciones económicas recientes se plantean serios interrogantes en el medio urbano respecto a la formación de actores colectivos del sector empresarial y su capacidad de incidir en el espacio urbano para acondicionarlo de acuerdo a sus intereses. El estudio de la Asociación de Colonos de Santa Fe nos muestra que la aparición de organizaciones de sectores de altos ingresos, que se circunscriben a ciertos ámbitos y los medios que utilizan para reivindicar sus demandas, por supuesto, no son los mismos que utilizan las organizaciones urbanas populares; por ejemplo, recurren al internet para



convocar y presionar a los gobernantes y por su posición e influencias han podido negociar con el gobierno asuntos que les han traído grandes beneficios.

De esta manera, se crean nuevos mecanismos para facilitar el acceso al suelo urbano a las empresas desarrolladoras inmobiliarias, que llevan a cabo negocios con los grupos de ingresos altos; a través de modificaciones legales se ha liberado el suelo público y ejidal. Sin embargo, el gobierno no se constituyó en un facilitador de programas sociales dirigidos hacia las mayorías que no tienen la capacidad económica para acceder formalmente a un terreno, construir su vivienda y formar un patrimonio familiar. La inacción pública tiene como resultado la formación de áreas segregadas en territorios inhóspitos. Estos ejemplos, nos permiten concluir que las privatizaciones en la ciudad no presentan beneficios para el sector social y público; quienes salen fortalecidos y tienen una mayor presencia en la gestión urbana son las corporaciones privadas.

En estos nuevos espacios predomina la desregulación de la norma urbana y la privatización: desregular para quitar los límites que se han impuesto a la propiedad dictados por el interés público: por ejemplo se crean instrumentos de planeación *ad hoc* para incentivar el desarrollo inmobiliario (Programa Parcial de Desarrollo Urbano). La privatización reconoce que el mercado es quien regula los procesos, por ello no se controla el precio de la tierra y la vivienda.

Esta política urbana del gobierno del DF en las últimas dos décadas ha acentuado la segregación tanto para los más necesitados como para los sectores de ingresos altos, agravando las desigualdades sociales. El gobierno continúa sin considerar el control del suelo y espacio urbano como elemento esencial en el ordenamiento territorial, por lo cual el fenómeno de zonas irregulares, mal comunicadas, con poca accesibilidad y densidad, terrenos con grandes pendientes y mal servidos, sigue presente en la escena urbana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, A. G. (1996). "Reestructuración económica y costo social en la Ciudad de México. Una metrópoli periférica en la escena global", ponencia presentada en el seminario "Economía y Urbanización: Problemas y Retos del Nuevo Siglo", organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, en la Unidad de Seminarios Dr. Ignacio Chávez, 20-22 de mayo.
- Aguilar, David (2004), "Oficinas: ¡multiplicaos!"; México, *Expansión*, Vol. 35, pp.22.
- (2004), "Metamorfosis corporativa"; México *Expansión*, Vol. 35, num. 882, pp155-163.
- Alquier, Francois (1971). "Contribución al estudio de la renta del suelo urbano". En Schteingart, Martha (1992). *La renta del suelo urbano*; México, El Colegio de México, Documentos de Docencia 4.
- Alvarado, Luis (198). "La lucha por la tierra urbana y la sobrevivencia de los pobres en la ciudad latinoamericana." En M. Schteingart, *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*; México, Trillas.
- Aptilon, Alejandro y Alfonso Pérez-Méndez (2007). *Las casas del Pedregal 1947-1968*; México. Gustavo Gili.
- Azuela, Antonio (1982). "El desarrollo urbano y la tesis de la función social de la propiedad", México, en *Revista A* de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, México, UAM-Azcapotzalco, Vol. II, Núm. 5.
- (1989). "*La ciudad, la propiedad privada y el derecho*", México, El Colegio de México.
- y Ma. Soledad Cruz Rodríguez (1989). La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la Ciudad de México (1940-1946), México, UAM-Azcapotzalco, *Sociológica*, Año 4, N° 9, págs. 111-133.
- (1993). "Los Asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina", México, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LV, N°. 3; Universidad Nacional Autónoma de México.
- (1994). "Corporativismo y privatización en la regularización de la tenencia de la tierra", en Hiernaux, Daniel y Francois Tomas. *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades: el caso de la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco-IFAL.

- y Peter Ward (1995). *Memorándum de Austin. La urbanización del ejido y el impartido de la reforma al Artículo 27 de la Constitución Mexicana*. (mimeo).
- y Tomas Francois (Coordinadores) (1997). *El acceso de los pobres al suelo urbano*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de México.
- Bailly, A.S. (1978). *La organización urbana. Teorías y modelos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Ball, M. (1985). "The Urban rent question"; London, en Revista *Environment and Planning A*, Vol. 17.
- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1952) *El problema de la Habitación en la Ciudad de México*, México, Estudios 6, BNHUOP.
- Barros N., Manuel (1993), "Programa Santa Fe", en Ramírez Hernández, Guillermo y Stolarski, Noemí (comp.), *Proyectos urbanos y metropolitanos. Los retos de la Ciudad de México*, México, Fundación Cambio XXI, México, pp. 123-130.
- Bataillon, Claude (1968). *Las zonas suburbanas de la Ciudad de México*, México; Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía.
- y Hélène Rivière D'Arc (1973), *La Ciudad de México*, México; Secretaría de Educación Pública, colección Sepsetentas.
- Bazant S., Jan (2001). *Periferias Urbanas: expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*; México, Trillas.
- Boltvinik, J. (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI.
- Borsdorf, Axel (2003). "Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana; Santiago"; Chile, *EURE*, Vol.29, No.86, mayo, p.37-49.
- Brenner, Neil. (2003). "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista"; Santiago, Chile, *EURE*, Vol.29, No.86, mayo, p.05-35.
- Burgess, E.W. (1925/1974). The Growth of the City – an Introduction to a Research Project. In: R. E. Park, E.W. Burgess & R.D. McKenzie, eds., *The City*, pp. 47–62. Chicago, IL/London: University of Chicago Press.
- Calderón, Cockburn, Julio (1987). "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistemas políticos. El caso de las zonas ejidales y comunales en la Ciudad de México (1980-1984)", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, Vol. 2, N° 2, mayo-agosto.
- Cantú, Rubén (2001). "*Tlatelolco, la autoadministración en unidades habitacionales*"; México, IPN/Plaza y Valdés.

- Castells, Manuel (1980). *La cuestión urbana*; México, Siglo Veintiuno Editores, séptima edición.
- (1985). *Reestructuración económica, revolución tecnológica y nueva organización del territorio*. ILPES, Santiago, Pág. 40.
- (2001). “La ciudad de la nueva economía”; Toluca, México, *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, No. 27, enero-marzo, págs. 207-221.
- Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (COPEVI) (1977). *Investigación sobre Vivienda: Volumen V Mercado de tierras y segregación urbana: Conflictos sociales entorno al suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, México: COPEVI.
- Chafón Olmos, Carlos (1998). *Historia de la arquitectura y el urbanismo mexicanos*. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ciccolella, Pablo (1999), “Grandes inversiones y reestructuración metropolitana en Buenos Aires: ¿Ciudad global o ciudad dual del siglo XXI?”, Ponencia presentada al V *Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores (RII)*, sobre Globalización y Territorio, realizado en Toluca, México, mimeo, 20 p.
- (2006). “Metrópolis latinoamericanas: Territorios subregulados, ¿espacios del capital?”, en Aguilar, Adrián Guillermo, *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional: experiencias en Latinoamérica y España*, México, Cámara de Diputados, CONACYT, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Cisneros, Sosa Armando (1987). “La participación social de la renta del suelo en la producción social del Estado”; en Velázquez, David (compilador). *Geografía y urbanismo*; México, UAM-Iztapalapa, Col. Correspondencia.
- Clichevsky, Nora, et. al. (1990). “La tierra urbana como objeto de estudio. Algunos aspectos conceptuales”. En su documento: *Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno*. Buenos Aires, CEUR-CREDAL. pp. 7-16.
- (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*, Santiago de Chile, CEPAL/ONU, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 28.
- (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.
- El Colegio de México-DDF (1988). *Atlas de la Ciudad de México*; México, editado por El Colegio de México y el Departamento del Distrito Federal.
- Colliers International (2005), Ciudad de México "reporte de mercado 2004-2005", (3 de marzo: [www.colliersmn.com](http://www.colliersmn.com)).
- (2004). Ciudad de México "reporte de mercado 2003-2004", (DE, 3 de marzo: [www.colliersmn.com](http://www.colliersmn.com)).

- Connolly, Priscilla (1989). "Promoción inmobiliaria en la Ciudad de México (1920-1940), México, UAM-Azcapotzalco, *Sociológica*, Año 4, N° 9, págs. 78-110.
- (2004). "Dos décadas del sector informal"; México, UAM-Azcapotzalco, *Sociológica*, Año 5, N° 12, págs. 75-94.
- (2004). "Urbanización irregular y orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de Mexico de 1990 a 2005"; en Clara Salazar (coordinadora). *Regular: suelo y mercado en América Latina*; México, El Colegio de México, CEDUA.
- Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR). (1979). *Programa de recursos territoriales y vivienda del Distrito Federal*. México.
- Consejo Nacional de Población, (CONAPO) (1992). *Sistema de ciudades y distribución espacial de la población en México*. México, CONAPO.
- (1994). *Evolución de las ciudades de México, 1900-1990*. México, CONAPO.
- (1998). *Escenarios Demográficos y Urbanos de la ZMCM, 1990-2000*, México, CONAPO.
- Cruz, María Soledad (1982). "EL ejido en la Urbanización", México, *Revista Habitación*, Fondo de Vivienda ISSSTE, Año 2, Núm. 6, abril-julio, pág. 29-44.
- (1994). *El crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920-1928)*, México, UAM-Azcapotzalco.
- (2001) *Propiedad, Poblamiento y periferia rural en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, México, UAM-A y Red Nacional de Investigación Urbana.
- (2004). "El poblamiento popular en la Ciudad de México en la primera mitad del siglo XX"; en Collado, María del Carmen (coordinadora), *Miradas recurrentes I. La Ciudad de México en los siglo XIX y XX*; México, Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto Mora.
- Cuesta Zarco, Ornar (1997), *Capital inmobiliario y metrópoli. Análisis de la transformación de un espacio en el actual contexto de desarrollo urbano de la Ciudad de México: Proyecto Santa Fe, 1984-1996*, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Garay, Graciela (2000). *Mario Pani*, México; colección Historia oral de la Ciudad de México: Testimonio de sus arquitectos, CONACULTA e Instituto Mora
- Delgado, Alfredo y Manuel Perló (2000), *El estado del conocimiento sobre el mercado del suelo urbano en México*, México, El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy.
- De Mattos, Carlos A (1999). "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo"; Santiago, Chile, *EURE*, Vol. 28, No.85, diciembre, p.29-56.

- Departamento del Distrito Federal (DDF) (1970), *“La gran ciudad: 1966-1970”*, México, Departamento del Distrito Federal.
- (1976), *“Ciudad de México: Presentación de un esfuerzo sexenal 1970-1976”*, México, Departamento del Distrito Federal.
- (1985), *“Imagen de la gran capital”*, La Enciclopedia de México, S.A. de C.V. México, Departamento del Distrito Federal.
- (1985a) “Centros Urbanos. Primera Etapa 1984 (resumen ejecutivo). México, Departamento del Distrito Federal.
- (1988), *“México, la ciudad más grande del mundo”*, México, editora Espacios Juventud, A.C.
- (1996). *“Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal”*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, sexta época, 11 de julio de 1996, Tomo IV, Núm. 371, México.
- (1997), *Ciudad de México y Desarrollo Urbano visión 2020*, México, Ed. Grupo Noriega.
- (1997a), *Cuajimalpa de Morelos: monografía*, México, Departamento del Distrito Federal.
- Derycke, P.H. (1971). “La Economía Urbana”, en *Nuevo Urbanismo*, N° 3, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Duhau, Emilio (1991). “Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México”, en Schteingart, Martha (coordinadora) (1991). *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, México, El Colegio de México y I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- (1994). “Urbanización popular y orden urbano”, en Hiernaux, Daniel y Francois Tomas. *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades: el caso de la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco-IFAL.
- y Martha Schteingart (1997). “Las colonias seleccionadas. Suelo y Vivienda, cap. 3 de Schteingart M. (coord.), *Pobreza, Condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- (1998). *Hábitat popular y política urbana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, M.A. Porrúa.
- (2002). “Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares”, Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano en

- América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- (2003). “División social del espacio metropolitano y movilidad residencial”, en *Papeles de Población*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, N° 36, abril-junio, págs. 161-210.
- (2003a). *La Ciudad Informal, El Orden Urbano y Derecho a la Ciudad*; México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad-Azcapotzalco.
- (2005). “Organización del espacio urbano, segregación y espacio público”; en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Vol. 17, No. 66, abril-junio, págs. 52-61.
- y Angela Giglia (2008). *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*; México, Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad-Azcapotzalco.
- Durand, Jorge (1983). *La ciudad invade al ejido*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ediciones de la Casa Chata.
- Engels, Federico (1980). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*; Moscú, Editorial Progreso.
- Espinosa, López Enrique (2003). *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano 1521-2000*, México, Instituto Politécnico Nacional.
- Ezeta Genis, Alicia (1992), *Centro financiero: ZEDEC, Santa Fe, México D.F.*, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fainzylber, F. (1984) "*La industrialización trunca de América Latina*", CET- Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Cap. 3.
- Friedmann, J. (1986). "The world city hypothesis". *Development and Change*, 17: 69-83.
- (1995). “Where we stand: a decade of World city research”; en Knox, Paul L. y Peter J. Taylor (editores). *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, pp. 21-47.
- Flores, Edmundo (1959) "El crecimiento de la Ciudad de México", *Investigación Económica*, México: Escuela Nacional de Economía, UNAM, vol. XIX, N° 74.
- Garza, Gustavo (1985). *El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México (1821-1970)*; México, El Colegio de México.
- (1995). *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*; México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano.
- (2003). *La urbanización de México en el Siglo XX*; México, El Colegio de México, pp. 89-144.
- Gamboa de Buen, Jorge (1994), *Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

- García Salazar, Fidelia (1994), "Arquitectura de paisaje y áreas de protección ecológica en el Programa Maestro de la Zona especial de Desarrollo Controlado (ZEDEC) Santa Fe", *Economía metropolitana* Vol 2, Num. 16, Editorial Cambio XXI, México, pp. 12-15.
- Gatto, F. (1989). "Cambio Tecnológico Neofordista y Reorganización Productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicancias territoriales"; Santiago de Chile, *EURE*, Vol. XVI, N° 47, págs. 9-10
- Gilbert, Alan (1998). "World cities and the urban future: the view from Latin America" en Lo, Fu-Chen e Yue-man Yeung. ( ed) *Globalization and the world of large cities*. New York, United Nations University.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF) (2005), Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,
- (2005a), Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, (DE, 10 de junio: <http://www.df.gob.mx>).
- Grajeda, Ella (2004). "Reciben predio Apasco y Cemex", México, periódico *El Universal*, Jueves 19 de febrero de 2004
- Greenstein, Rosalind; Sabatini, Francisco y Smolka, Martim (2000). "Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas", Cambridge, USA, Revista *Land Lines*, Lincoln Institute of Land Policy, November 2000.
- Harvey, Jack. (1987). "Part II: Real property, Chapter 2 Characteristics of the Real Property Market". En su libro: *Urban land economics. The Economics of Real Property*. London, Macmillan Education. pp. 19-68.
- Harvey, David. (1985). *Urbanismo y desigualdad social*. México, Siglo veintiuno de Editores.
- Hayner, Norman S. (1964) "La Ciudad de México: su estructura ecológica Latinoamericana", México: *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, vol. XXVI, n°. 1.
- Hiernaux, Daniel (1994). "¿Hacia la ciudad neoliberal? Algunas hipótesis sobre el futuro de la Ciudad de México", en Hiernaux, Daniel y Francois Tomas (compiladores). *Cambios económicos y periferias en las grandes ciudades. El caso de la Ciudad de México*, México, IFAL, UAM-Xochimilco.
- (1999). "Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la Ciudad de México". *EURE* (Santiago), dic, vol.25, no.76, p.57-78.
- Alicia Lindón y Jaime Noyola (2000). *La construcción social de un territorio emergente. El Valle de Chalco*; México, El Colegio Mexiquense y H. Ayuntamiento de Valle de Chalco Solidaridad.



- Hoyt, H. (1939). *The Structure and Growth of Residential Neighbourhoods in American Cities*, Washington, Federal Housing Administration.
- Huamán, Elías A. y Adán Barreto Villanueva (2002). *El acceso al suelo para las nuevas generaciones en los barrios y colonias de Chimalhuacán, estado de México*; México, El Colegio Mexiquense y el Consejo Estatal de Población.
- Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA)-Museo Nacional de Arquitectura (2007). *Arquitectura del Pedregal 1940-1975*; México. Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI). (1980). X Censo General de Población y Vivienda. México, INEGI.
- \_\_\_\_\_ (1999). Estadísticas económicas. Indicadores de empleo y desempleo. Aguascalientes: INEGI.
- \_\_\_\_\_ (2000). XII Censo General de Población y Vivienda. Aguascalientes: INEGI.
- \_\_\_\_\_ (1989, 1994 y 1999). Censos Económicos 1989, 1994, 1999. Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Vivienda (1958). *Herradura de Tugurios. Problemas y Soluciones*, México. Instituto Nacional de Vivienda.
- International Labour Organization (ILO) (2001). *World Employment Report 2001. Life at Work in the Information Economy*. Geneva: ILO.
- Iracheta, Alfonso (coord.), (1984). *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, México, Gobierno del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 504.
- \_\_\_\_\_ (1987). *El suelo para vivienda en la zona metropolitana de la ciudad de México*. México: SEDUE.
- \_\_\_\_\_ (1992). *Hacia una planeación urbana crítica*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, pp. 263.
- \_\_\_\_\_ (1997). *Planeación y desarrollo, una visión del futuro*, México, Plaza y Valdés Editores, pp. 261.
- Jaramillo, Samuel, (1987). “El precio del suelo y la naturaleza de sus componentes”; México, en UNAM; *Urbanismo, investigación y docencia. Antología*, UNAM, Facultad de Arquitectura, División de Estudios de Postgrado.
- \_\_\_\_\_ (1999). “El papel del mercado de suelo urbano en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de la ciudades latinoamericanas”, Bogota, Colombia, *Territorios*, Universidad de los Andes, N° 2, págs. 107-129.
- Jones, G. y Pisa, R (2000). “Public-private partnerships for urban land development in Mexico: a victory for hope versus expectation?”; en *Habitat International*, No. 24, p. 1-18.

- Jonoschka, Michel (2002). “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”; Santiago, Chile, *EURE*, Vol. 28, No.85, diciembre, p.11-20.
- Kaztman, Rubén, (2001). “Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 75.
- Liberman, Calos Fidel (1988). *Elementos de la renta urbana: los fraccionamientos*; México, Universidad Autónoma Metropolitana, Gernika.
- Lipietz, Alain (1974). *Sobreganancia y renta de suelo urbano*. Selección y traducción de los puntos principales del Capítulo III de su obra “Le tribut foncier urbain”, preparada por Martha Schteingart.
- (1979). *El capital y su espacio*; México, Siglo XXI.
- Lojkine, Jean (1971) “¿Existe la renta del suelo urbano? En Schteingart, Martha (1992). *La renta del suelo urbano*; México, El Colegio de México, Documentos de Docencia 4.
- (1979). *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana*; México, Siglo XXI.
- Loperena, Ruiz María Elena (1990). *Régimen de propiedad en Nonoalco-Tlatelolco*. México, Tesis para obtener el grado de maestro, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México.
- López Tolteca, Agustín (1995), *Edificio corporativo Santa Fe: México D.F*, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- López Zarate, Manuel y Jocabeth Ochoa Méndez (1995), "Santa Fe, razones de un proyecto", *Ciudades*, Número 27, México, pp. 56-60.
- Lugo Medina, María y Bejarano González Fernando (1981). *La acción del estado, el capital inmobiliario y la formación de colonias populares, en la transformación urbana de las tierras ejidales en las delegaciones de Magdalena Contreras y Tlalpan. El caso de la colonia popular Miguel Hidalgo*; México, tesis de licenciatura en sociología, Universidad Iberoamericana.
- Marcuse, P. (1993), What's So New About Divided Cities? *International Journal of Urban and Regional Research*, 17, september: 355–365.
- (2004). “Qué es exactamente una ciudad”, Madrid, España, *Revista de Occidente*, Número 275, abril.
- Marcuse, Peter y Ronald van Kempen, Eds. (2000). *Globalizing Cities. A New Spatial Order*. Oxford (UK), Blackwell Publishers.
- Massolo, Alejandra (1992). *Por amor y coraje. Mujeres en movimientos urbanos de la Ciudad de México*; México, El Colegio de México.
- Mckenzie, R. D. (1925), “The Ecological Approach to the Study of Human Community”; en, Park, Robert E., Ernest W. Burgess and Roderick D. McKenzie, *The City*, Chicago, University of Chicago Press.

- McMichael, Reese Carol (2002). "The urban development of Mexico city, 1850-1930", Almandoz, Arturo (editor), *Planning Latin America's capital cities 1850-1950*; London, Routledge.
- Mitchell, Robert B. y Chester Rapkin. (1968). "Tráfico Urbano: una función del uso del suelo"; en Ceccarelli, P. *et al. Las incógnitas del tráfico urbano*; Barcelona, Gustavo Gili.
- Monchon Morcillo, Francisco y Beker, Víctor (1993). *Economía. Principios y aplicaciones*. Madrid, McGraw Hill.
- Mollenkopf, John y Manuel Castells (1991). *Dual City: Restructuring New York*. New York, Russell Sage Foundation.
- Monjarás, Moreno Jorge (1993). Ciudad de México. Un rompecabezas urbano; México, *Expansión*, Vol. 25, Núm. 613, pág. 34-39.
- Monroy, Gaytán Francisco (2004). "La transformación del espacio en la era global", México, *Convergencia*, Universidad Autónoma del Estado de México, año/vol. 11, No. 36, septiembre-diciembre, págs. 131-158.
- Montaño, J. (1976). *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*; México, Siglo XXI.
- Morales, María Dolores (1976). "Estructura urbana y distribución de la propiedad en la Ciudad de México en 1813", México: *Historia Mexicana*, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, Vol. XXV, N° 3, enero-marzo.
- (1978) La expansión de la Ciudad de México en el siglo XIX: el caso de los fraccionamientos. En MORENO TOSCANO, A. *Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia*. México: Secretaría de Educación Pública/Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- (1996). "Espacio, propiedad y órganos de poder en la Ciudad de México en el siglo XIX", en Illades, Carlos y Ariel Rodríguez Kuri (compiladores) (1996). *Ciudad de México instituciones, actores sociales y conflicto político*, Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán y UAM-Azcapotzalco e Iztapalapa.
- Noelle, Louise (1993). *Arquitectos contemporáneos mexicanos*, México, editorial Trillas, 2ª ed.
- Olguín, Claudia (2003), "Oficinas Fantasma", México, *Expansión*, Vol.34, num. 865, pp. 43-57.
- Olivera, Guillermo. (2001). "Trayectoria de las reservas territoriales en México: irregularidad, desarrollo urbano y administración municipal tras la reforma constitucional de 1992"; Santiago, Chile, *EURE*, Vol.27, No.81, septiembre, págs.61-84.
- (2005). La reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de las tierras ejidales al mercado legal de suelo urbano en México"; España, *Scripta Nova*. Revista

electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (33). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>

Oliveros, Suárez Mercedes. (2006), *Xochimilco y Santa Fe, dos plazas, dos México*; México, Tesis de Doctorado, Facultad de Arquitectura, UNAM.

Parnreiter, Christof. (1998). "La Ciudad de México: ¿Una Ciudad Global?"; México, *Anuario de Espacios Urbanos*, 5: 19-52.

———, (2002). "Ciudad de México: el camino hacia una ciudad global", *EURE*, Santiago de Chile, V.28, No. 85, dic.

Patiño, Camacho Luis H. (2005). *La acción planificadora en la Ciudad de México: análisis de los paradigmas subyacentes y los límites de la planeación estratégica*, México, Tesis presentada para obtener el grado de Maestría en Desarrollo Urbano en el Colegio de México.

Portes, Alejandro, Bryan R. Roberts y Alejandro Grimson (2008). "*Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*"; México, Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa.

Preteceille, Edmond (1994). "Cidades globais e segmentação social" Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar e Orlando Santos Junior, *Globalização, fragmentação e reforma urbana; o futuro das cidades na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

——— y Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (1999). "Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80". Santiago de Chile, *Revista EURE*, Vol. 25 N° 76, diciembre.

Prévôt, Schapira Marie France (2000). "América Latina: la ciudad fragmentada", *Revista de Occidente*, Núm. 230-231, España, pág. 25- 46.

Prévôt, Schapira Marie France (2001). "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, México, FLACSO, Vol. 10, Núm. 19, diciembre, pág. 33-54.

Ramírez del Prado Barrios, Andrés, Azucena Sánchez Camacho, Alejandro Santana Cabrera y Mayra Velasco Pérez (1994), *Planta procesadora de basura y centro de investigación y educación sobre el manejo de los desechos en Santa Fe, México D.F.*, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Revista Expansión (1999), agosto.

Rello, Fernando (1996). "La privatización del ejido: ¿Una contrarreforma agraria?"; México, *Investigación Económica*, 215.

Reyes Miranda, Alejandro (1994), *Centro financiero Santa Fe México D.F.*, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ricardo, David (2004). “*Principios de Economía Política y Tributación*”; México, Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Roberts, Bryan R. (2005). “Globalization and Latin American Cities”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 29.1 March págs. 110–23
- Robert, Moraes Antonio Carlos y Wenderley Messias da Costa (2009). *Geografía crítica: la valorización del espacio*; México, editorial ITaca.
- Rodríguez, Vignoli Jorge (2001). *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?* Santiago de Chile, CELADE-FNUAP.
- Rojas, Eduardo, et al. (2004). *Volver al Centro, la recuperación de áreas urbanas centrales*, Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Romero, Gustavo *et al* (1986). “Las cooperativas de vivienda ante los movimientos urbanos y la problemática habitacional”; en Alonso, Jorge (coord.) *Los movimientos sociales en el Valle de México (I)*; México, CIESAS, ediciones de la Casa Chata, págs. 371-407.
- Rubalcaba, Rosa María y Martha Schteingart (1985). “Diferenciación socio espacial intraurbana en el área metropolitana de la Ciudad de México”, México, en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, Vol. III, Núm. 9, septiembre-diciembre, pág. 481-515.
- (2000). “Segregación socio-espacial en el Área Metropolitana de la Ciudad de México”, Garza, G. (ed.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal, 287-296.
- (2000a). “La división social del espacio en las grandes metrópolis mexicanas. Un estudio comparativo”, en el *Mercado de Valores*, México, año LX, núm. 4, abril.
- (2000b). Segregación socio espacial en el Área Metropolitana de la Ciudad de México”, en *La Ciudad de México al fin del segundo milenio*, Gustavo Garza (coordinador), México, El Colegio de México-Gobierno del Distrito Federal.
- (2012). *Ciudades divididas: desigualdad y segregación social en México*; México, El Colegio de México.
- Sabatini, F (1999), “Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile”, ponencia presentada en el seminario *Latin America: Democracy, markets and equity at the Thresfold of New Millenium*, Universidad de Upsala, Suecia, 1 al 3 de septiembre.
- (2000). “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial”; Santiago de Chile, *Revista EURE*, Vol. 26 N°.77, mayo.
- Gonzalo Cáceres y Jorge Cerda (2001). “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”; Santiago de Chile, *Revista EURE*, Vol. 2 N°.82, diciembre.

- (2003) *La Segregación Social del Espacio en las Ciudades de América Latina*; Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- y Gonzalo Cáceres (2004). "Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile". Cáceres, G. y F. Sabatini, F. (eds.), *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago: Lincoln Institute of Land Policy/Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile: 9-43.
- Salazar, Francisco (2004). "globalización y política neoliberal en México"; México, El Cotidiano, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Año/Vol. 20, No. 126, julio-agosto.
- Schteingart, Martha (1979). "Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano: El caso de México: México, *Demografía y Economía*, El Colegio de México: Vol. XIII, Núm. 4.
- , (1981). "El proceso de formación y consolidación de un asentamiento popular en México: el caso de Ciudad Nezahualcóyotl"; México; *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XV, Núm. 57, marzo.
- , (1981a). "Crecimiento urbano y tenencia de la tierra. El caso de la Ciudad de México"; México, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XV, Núm. 60.
- , (1982). "La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano: el caso de México"; México; Sociedad Interamericana de Planificación, *Relación Campo-Ciudad: la tierra, recurso estratégico para el desarrollo y la transformación social*.
- , (1985). "Crecimiento urbano transformación de terrenos rurales de propiedad colectiva y políticas de Estado: los casos de Abidjan y la ciudad de México"; México, *Revista A*, Universidad Autónoma Metropolitana, vol. VI, Núm. 15, mayo-agosto.
- , (1989). *Los productores del espacio habitable: Estado, empresas y sociedad en la Ciudad de México*. México, El Colegio de México.
- , (1989a). *Las ciudades latinoamericanas en la crisis. Problemas y desafíos*. México, Trillas.
- , (1992). *La renta del suelo urbano*; México, El Colegio de México, Documentos de Docencia 4.
- (1993). "México: evaluación de las políticas nacionales de suelo urbano (evolución reciente y situación actual)"; en *Evaluación de las políticas nacionales de suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de tierra urbana en América Latina*, UN-Hábitat (Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, págs. 81-123.
- (1995). "Urban Research in México, Colombia and Central America: an agenda for the 1990s". En Stren, Richard, editor. *Urban Research in the Developing World. Volumen 3. Latin America*; Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.

- (2001). “La división social del espacio en la ciudades”, México, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, Vol. 10, Núm. 19, diciembre, pág. 13-31.
- y Clara Eugenia Salazar (2005). “*La expansión urbana, sociedad y ambiente*”, México, El Colegio de México.
- (2006). “La división social del espacio en la ciudades. (Segregación urbana y la localización de los sectores populares)”, en Álvarez, Lucía, Carlos San Juan, Cristina Sánchez Mejorada (coordinadores), *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México*, México,
- Sheinbaum, Claudia (2008). *Problemática ambiental de la Ciudad de México*; México, Limusa, Instituto de Ingeniería.
- Scott, Allen J. (2007). “Capitalismo y Urbanización en una nueva clave, la dimensión cognitivo-cultural”, Bogotá, Colombia, Tabula Rasa, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, No. 06, enero-junio, págs. 195-217.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, México.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) (1995), *Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santa Fe*, México.
- Servicios Metropolitanos (Servimet). (1988), *Memoria de gestión de diciembre de 1982 a noviembre de 1988*, Departamento del Distrito Federal, México.
- Sobrino, J. (2000). “Participación económica en el siglo XX”, Garza, G. (ed.), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal, 162-169.
- Soja, W. Edward (1995). “Postmodern urbanization: the six restructurings of Los Angeles”, en S. Watson and K. Gibson (eds). *Postmodern cities and space*. Cambridge, Mass, Blackwell, págs. 125-137.
- Stren, Richard, editor (1995). *Urban Research in the Developing World. Volumen 3. Latin America*; Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Tarrés, María Luisa (1986). “Del abstencionismo electoral a la oposición política. Las clases medias en Ciudad Satélite”, México; *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, Vol. 4 N° 12, sep-dic.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista*; México, editorial Edicol.
- (1984). *Ganancias y rentas urbanas: Elementos teóricos*; Madrid, España, Siglo XXI de España Editores.
- Torado, Rosalba. (1978) "La renta de la tierra: algunos antecedentes teóricos". *Revista EURE*, Santiago, Vol. IV, pp. 37-48.
- Trivelli, Pablo (1982). “Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina”. *Revista EURE*, Santiago, Vol. IX, N° 26. pp. 7-32.

- Unger, Kurt (1993). "Productividad, desarrollo tecnológico y competitividad exportadora de la industria mexicana"; México, *Economía Mexicana*, nueva época, II.
- Unikel, Luis (1974). "La dinámica del crecimiento de la Ciudad de México", en Calnek, Edward et. al. (1974). *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, México; Secretaría de Educación Pública, colección SepSetentas, N° 143.
- Varley, Ann (1988). "Relaciones entre la regularización de la tenencia de la tierra y mejoras en la vivienda: el caso de la Ciudad de México", en *Revista A*, UAM-Azcapotzalco, México, Vol. IX, Núm. 25, septiembre-diciembre, pág. 87-108.
- (1985). "La zona urbana ejidal y la urbanización de la Ciudad de México", en *Revista A*, UAM-Azcapotzalco, México, Vol. VI, Núm. 15, mayo-agosto, pág. 71-96.
- Villagordoa Meza, Felipe (1994), *Centro cultural Santa Fe en México, D.F.; Ciudad de México*, tesis de licenciatura, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ward, Peter y Alan Gilbert (1987). *Asentamientos populares vs. poder del estado. Tres casos latinoamericanos: Ciudad de México, Bogotá y Valencia*, México, Gustavo Gili.
- Yujnovsky, O. (1977). "La renta del suelo en la configuración del espacio y del medio ambiente urbano" en *Revista Interamericana de Planeación*, Vol. XI, Núm. 41, marzo.
- Zárate Martín, Antonio, 1991. *El espacio interior de la Ciudad*. Madrid, Editorial Síntesis.
- Ziccardi, Alicia (1982). "Cooperativismo urbano: Col. ExHipodromo de Peralvillo"; México, *Revista Habitación*, Fondo de Vivienda ISSSTE, Año 2, Núm. 5, pág. 31-38.

#### *Páginas electrónicas*

(<http://www.df.gob.mx>).

(<http://www.servimet.df.gob.mx>)

([http://www.mcontreras.df.gob.mx/historia/rep\\_agrario.html](http://www.mcontreras.df.gob.mx/historia/rep_agrario.html)).

(<http://www.colliersmn.com>)

(<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>)

#### *Revistas de Bienes Raíces*

Real Estate. "Guía Inmobiliaria de México. (Market & Lifestyle), periodos 2005-2006.



Metro Cúbicos.

Inmobiliaria

## **ENTREVISTAS REALIZADAS**

- Director de Desarrollo Urbano de la Delegación Cuajimalpa: *Fernando Cruz*.
- Exfuncionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI).
- Subdirector de licencias de construcción y certificación de usos del suelo de la delegación de Cuajimalpa, lic. *Julio Cesar Hernández García*
- Fundadora de la colonia Ladera de Zentlapatl: *Señora Elvira*.
- Subdirector de Áreas Naturales delegación Cuajimalpa: *Cesar Pérez*
- Arq. *Jorge Gamboa de Buen*, Coordinador General de Reordenación Urbana y Vivienda del DDF. Actualmente Director General de Grupo Danhos, desarrolladora que se especializó en los últimos años en la construcción de centros comerciales en la Ciudad de México, e inauguró a finales de 2005 el Parque Delta, donde antes era el estadio de béisbol del Seguro Social, El parque Alameda, Duraznos y el de Lindavista.
- *Eduardo Martínez Lanz*, Presidente de la Asociación de Colonos de Santa Fe.
- *Gerardo Ruiz Moreno*, Gerente de Relaciones Públicas de la Asociación de Colonos de Santa Fe.
- *Noemí Storslaski*, exfuncionaria de SERVIMET, encargada de la venta de los terrenos en Santa Fe, en la segunda etapa.