

Martha Schteingart
coordinadora

ESPACIO Y VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO



CE
307.3360972
E771

EL COLEGIO DE MÉXICO
I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
DEL DISTRITO FEDERAL

CB²

339886

331.833/S382e.

Schteingart, Martha
Espacio y vivienda en...

mfuto





Biblioteca Daniel Cosío Villegas

Inventario 2007

ESPACIO Y VENTA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Fecha de vencimiento

--	--

EL COLEGIO DE MEXICO

311 833/2382-1/CE



3 905 0335030 7

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



ESPACIO Y VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Martha Schteingart
coordinadora



EL COLEGIO DE MÉXICO
I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

CE
307.3260972
E771
339886

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Portada de Mónica Diez Martínez

Fotografía de Sergio Toledano

**Primera edición, 1991
D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.**

ISBN 968-12-0495-6

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	11

PRIMERA PARTE CRECIMIENTO URBANO, CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO Y CENTRALIDAD

<i>Gustavo Garza y Araceli Damián</i> Ciudad de México. Etapas de crecimiento, infraestructura y equipamiento	21
<i>Valentín Ibarra Vargas</i> Conformación del espacio urbano y su relación con el transporte público. Aspectos históricos	51
<i>Javier Delgado</i> Centro y periferia en la estructura socioespacial de la Ciudad de México	85
<i>François Tomas</i> El papel del centro en la problemática metropolitana actual	107
<i>José Luis Lezama</i> Ciudad y conflicto: usos del suelo y comercio ambulante en la Ciudad de México	121

SEGUNDA PARTE
LOS ESPACIOS HABITACIONALES

<i>Emilio Duhau</i>	
Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México	139
<i>Ana Lourdes Vega</i>	
Proceso de poblamiento en la zona oriente de la Ciudad de México. El caso de Ciudad Netzahualcóyotl	161
<i>Daniel Hiernaux Nicolas</i>	
Ocupación del suelo y producción del espacio construido en el valle de Chalco, 1978-1991	179
<i>Fernando Tudela</i>	
Usos del suelo, vivienda y medio ambiente	203

TERCERA PARTE
EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

<i>Martha Schteingart</i>	
Producción habitacional en la zona metropolitana de la Ciudad de México (1960-1987)	225
<i>René Coulomb</i>	
Repensando la problemática de la vivienda en arrendamiento	251
<i>Judith Villavicencio</i>	
Acción habitacional y vivienda popular. Una propuesta de programa	277
<i>Alejandra Massolo</i>	
Mujer y vivienda popular	305

PRESENTACIÓN

Resulta evidente que para esta I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, uno de los problemas que mayor interés y atención mereció fue el relativo a la vivienda y el uso del suelo. En efecto, si por una parte tomamos en consideración la cantidad de propuestas y denuncias presentadas al pleno de este órgano colegiado y, por la otra, el número de habitantes involucrados, concluimos que estamos frente a fenómenos sociales de la más alta prioridad para la capital del país.

Consecuente con lo anterior, la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a través de su Tercera Comisión, solicitó al director del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, profesor Gustavo Cabrera Acevedo, que invitara a un grupo de expertos en el tema, con el objeto de que contribuyan al esclarecimiento del problema de la vivienda y uso del suelo en la Ciudad de México, no sólo teóricamente sino también aportando elementos propositivos que coadyuven a su solución.

Nuestra ciudad sufre, sin duda alguna, una serie de cambios que día a día la están transformando. En esta Tribuna del Distrito Federal hemos escuchado —de las seis fracciones partidistas representadas— diversas perspectivas y enfoques sobre la problemática de la vivienda y uso del suelo en el Distrito Federal. Hay quienes proponen, como medida fundamental, la descentralización de la vida nacional; otros han puesto el acento en la regeneración de la vivienda —dentro del área urbana existente— en detrimento de crear nuevos espacios en la periferia; algunos más insisten, reiteradamente, en que se efectúen incrementos sustantivos en el rubro de financiamiento para la vivienda, sobre todo para la popular o de interés social. También hemos escuchado argumentos de los compañeros representantes en el sentido de

cambiar los usos y destinos del suelo, privilegiando lo habitacional en desmedro del uso industrial e incluso comercial y de servicios. Finalmente, se han enfatizado los aspectos jurídicos y normativos del problema (Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, etc.). Así, en un marco plural y democrático, se han expuesto con vehemencia y claridad, y de manera aguda y responsable, prácticamente todas las alternativas posibles para tratar de coadyuvar en la solución de los problemas de vivienda y uso del suelo de nuestra ciudad.

Estamos ciertos que las ciudades de la antigüedad se generaron a partir de ser centros religiosos, militares, culturales, ceremoniales o bien comerciales. Sin embargo, las ciudades modernas son hijas, básicamente, de la industria; es decir, existe ahora otra poderosa variable que viene a determinar el nacimiento y desarrollo de las ciudades. En tal virtud, advertimos que el factor económico resulta determinante en el surgimiento, desarrollo y decadencia de las ciudades, pero la estructura de clases de la sociedad también ejerce una evidente influencia sobre lo urbano.

Bajo este enfoque podemos entender que el problema de la vivienda y uso del suelo en la Ciudad de México depende de factores tales como la industria, el empleo, la reproducción del capital, etc. Por lo mismo, al producirse por ejemplo los sismos de septiembre de 1985, las viviendas más dañadas —y consecuentemente sus moradores— fueron las de los grupos o clases sociales menos privilegiados. Desde luego hubo excepciones, las cuales, claro está, confirman la regla.

En esta ciudad, a la que seconsideraba como la más grande del mundo —hasta que el XI Censo General de Población y Vivienda nos dio la sorpresa de que en el Distrito Federal éramos 8 y medio millones de habitantes—, el problema particular de la vivienda es complejo, difícil y multisocial. Sin embargo, podemos avizorar algunos avances significativos en este sentido, y lo más importante es que existe la vocación —por parte del Ejecutivo Federal y la Regencia del Distrito Federal— de llevar a cabo programas y políticas que vayan ganando el paso al ostensible rezago habitacional. Aunado a esto, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha contribuido con su propio peso específico al tema que nos ocupa. Prueba de ello es la lucha franca y abierta

por reivindicar la vivienda en favor de los diversos grupos que encabezan algunos asambleístas.

En estas páginas resultaría ocioso enlistar el sinnúmero de organizaciones que, de una u otra manera, se abocan a la obtención de una vivienda digna y decorosa. Lo cierto es que, sin exagerar, el número de organizaciones en busca de vivienda sobrepasa las ciento cincuenta.

Decíamos que el problema de la habitación urbana es multi-social. Por lo mismo no podemos soslayar —por su indiscutible importancia y vinculación con el problema de la vivienda— lo referente al arrendamiento inmobiliario. En efecto, la súbita irrupción de los problemas inquilinarios prohijó en la década de los ochenta la creación de los 40 juzgados del Arrendamiento Inmobiliario en la Ciudad de México. Actualmente es clara la agudización del conflicto en que se encuentra la inmensa mayoría de los contratos de arrendamiento: basta decir que de enero de 1989 a mayo de 1991 se habían consignado ante los diversos Juzgados de Arrendamiento Inmobiliario más de 51 000 billetes de depósito (algunos de ellos cubriendo varios meses), que amparan el pago de las rentas a los arrendatarios.

Capítulo especial merecen los casos de los predios cuya situación jurídica no se encuentra regularizada; esto es, los casos de evidente inmatriculación judicial o administrativa (que serán ventilados en los nuevos cinco juzgados de Inmatriculación Judicial y Administrativa). Se puede decir, a partir de información proporcionada por el Registro Público de la Propiedad y el Comercio del DF, que en la Ciudad de México existen más de 500 000 predios irregulares, obviamente marginados del desarrollo social y económico, como son las operaciones de compraventa, hipoteca, renta, herencia, servicios, etcétera.

Aunque parezca reiterativo, la propia Asamblea de Representantes del DF, consciente de los graves problemas urbanos, ha demandado unánimemente mayores atribuciones y facultades; entre ellas cabe mencionar la de tener injerencia en los programas parciales de Desarrollo de cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

En suma, frente a tan agudos problemas, el compromiso debemos asumirlo todas las fuerzas, grupos, dirigentes, servidores públicos, partidos políticos e individuos progresistas de la capital

del país, y sólo así podremos arribar al siglo XXI con la esperanza de una mejor convivencia y un desarrollo solidario para todos.

ALFONSO GODÍNEZ LÓPEZ*
Mayo de 1991

* Presidente de la Comisión de Vivienda y Uso del Suelo de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

INTRODUCCIÓN

Por invitación de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal hemos reunido a un conjunto de investigadores de El Colegio de México y de otros centros universitarios y de investigación para ofrecer, a través de este libro colectivo, un panorama de los diferentes aspectos críticos vinculados al tema de la vivienda y el uso del suelo en la Ciudad de México, con el fin, además, de propiciar una discusión alrededor de los mismos y varias propuestas de política para hacer frente a algunos de los graves problemas implicados.

No se trata en este caso de una suma de trabajos desconectados entre sí, que no logran al final dar una visión más o menos coherente y estructurada de la temática en cuestión. Por el contrario, se ha realizado el esfuerzo de presentarlos siguiendo una determinada lógica de agrupación de las contribuciones, cuidando, asimismo, de que los contenidos parciales se desarrollen de acuerdo con un plan preconcebido. Este plan ha considerado tanto la complementariedad de los aspectos tratados como la presencia de análisis basados en investigaciones e informaciones rigurosamente procesadas, y de propuestas de nuevas políticas que se apoyan, en la medida de lo posible, en un conocimiento preciso de las realidades estudiadas.

Quisiéramos resaltar que en la planeación y elaboración de este libro hemos tratado de avanzar en la búsqueda de una relación estrecha y articulada entre los análisis y las propuestas, de manera que las segundas no aparezcan como un final obligado, pero desconectado, en el contexto de los estudios particulares, sino como la culminación lógica de los mismos. Pensamos que este tipo de esfuerzos puede colaborar en la superación de las limitaciones de muchos trabajos que, aunque serios y rigurosos, no van más allá de una simple descripción de problemas o, por el contra-

rio, de ciertas propuestas que no se apoyan en ningún estudio más o menos objetivo de la realidad social.

El libro se compone de tres partes. En la primera de ellas se presentan cinco trabajos en los que se intenta dar una visión más general de la Ciudad de México, poniendo énfasis en su crecimiento poblacional y físico, en las carencias que se detectan en materia de servicios urbanos, en la forma como se ha estructurado el espacio de la ciudad a partir del sistema de transporte colectivo, en la relación centro-periferia y en algunas características salientes del centro de la metrópoli, incluyendo la problemática del comercio ambulante.

En la segunda parte del libro, primordialmente dedicada a la “urbanización popular”, se incluyen cuatro trabajos referidos, de manera tanto general como particular, al acceso al suelo de los sectores populares, a la conformación y consolidación de las colonias irregulares y a la dimensión ambiental de esta temática. Los casos de Netzahualcóyotl y Chalco, en el área oriente de la zona metropolitana, constituyen dos ejemplos elocuentes de la problemática planteada en esta sección del volumen.

La tercera y última parte de la compilación se centra en el problema de la vivienda propiamente dicha y trata, a través de otros cuatro trabajos, aspectos como la producción habitacional con apoyo estatal o generada por los mismos usuarios de los estratos populares, la cuestión inquilinaria, así como propuestas concretas que puedan servir de base para formular programas alternativos de vivienda para sectores populares, incluyendo la particular y difícil problemática de la mujer en nuestra sociedad. En mayor medida que los incluidos en las dos secciones anteriores, estos artículos son de tipo propositivo y han priorizado la elaboración de una serie de recomendaciones que, esperamos, sean tomadas en cuenta por aquellos que tienen la capacidad de decidir la orientación de las políticas que afectan los aspectos aquí desarrollados.

En cuanto a los contenidos y propuestas más relevantes de este volumen quisiéramos, por un lado, destacar aquellos aspectos del análisis que aportan un conocimiento nuevo, así como una manera original de observar los problemas urbanos; por otro lado, nos ha parecido de fundamental importancia comentar las propuestas que han surgido de los diferentes trabajos presentados y

que, como dijimos, podrían servir de base para la elaboración de nuevas alternativas frente a los difíciles problemas habitacionales y de uso del suelo en la Ciudad de México.

Con respecto a los contenidos analíticos de la primera parte del libro vale la pena comenzar destacando que la Ciudad de México “toma un carácter megalopolitano en la década de los ochenta, al consolidarse las articulaciones regionales con Toluca y Cuernavaca”. Aunque la tasa de crecimiento poblacional de la zona metropolitana parece haber disminuido fuertemente en esos años, la inversión pública federal se concentró aún más en esa zona, lo cual no pudo evitar, sin embargo, la persistencia e incluso aumento de las carencias en muchos de los servicios urbanos, sobre todo para los sectores más pobres de la sociedad urbana (Garza y Damián).

En lo que se refiere a la estructura interna de la ciudad, ella se va conformando a través de largos periodos históricos, y dentro de los factores que desempeñan un papel importante en su determinación se encuentra el sistema de transporte colectivo que, por cierto, ha tenido efectos particulares en distintos momentos históricos (Ibarra). Más específicamente, la relación centro-periferia alude al tema del despoblamiento creciente de las delegaciones centrales de la Ciudad de México, que ya comprende por lo menos a cuatro de ellas, al mismo tiempo que se sigue expandiendo de manera violenta la periferia metropolitana, relativamente con bajas densidades y, a pesar de las políticas de densificación planteadas desde 1979, al parecer sin mayores resultados (Delgado). Lo que podría llamarse “el centro de la ciudad” sólo comprende la delegación Cuauhtémoc, y a pesar de sus transformaciones internas y con relación al conjunto de la metrópoli, sigue desempeñando un papel muy importante dentro de la misma y conserva, al mismo tiempo, no obstante sus grandes contradicciones, una gran vitalidad económica, social y cultural (Tomas). Un aspecto que está implícito dentro de las mencionadas contradicciones del centro actual es el que tiene que ver con la proliferación del comercio ambulante y las demandas, por otro lado, de crear un centro atractivo para los turistas, los inversionistas inmobiliarios y las clases más pudientes. Estas contradicciones se expresan, asimismo, en las políticas o medidas que se han estado presentando para hacer frente a las demandas de los sectores en pugna (Lezama).

En la segunda parte del libro se pone énfasis en los “procesos de urbanización popular”, que han generado, a pesar de las numerosas políticas implementadas por el Estado con relación al acceso al suelo y a la vivienda, una cantidad creciente de “asentamientos irregulares”; baste decir que habitan en ese tipo de asentamientos aproximadamente unos diez millones de personas en la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). En realidad, la aplicación de programas de regularización de la tenencia de la tierra, tal como se lleva a cabo en la actualidad, y la falta de reservas territoriales traen aparejadas la inexistencia de una oferta de suelo barato para la habitación popular, al mismo tiempo que los mecanismos ilegales de acceso al suelo, que durante mucho tiempo fueron tolerados por el Estado, resultan cada vez menos accesibles para la población pobre de esta metrópoli (Duhau).

A través de los ejemplos de Netzahualcóyotl y Chalco, dos asentamientos que en diferentes momentos concentraron una parte importante del crecimiento periférico de la zona metropolitana, se especifican los procesos de poblamiento en los citados asentamientos irregulares, poniendo en evidencia los cambios ocurridos a partir de la crisis de los años ochenta. Un aspecto que merece ser relevado es el relativo a la restructuración interna de la metrópoli y a los movimientos de población de zonas intermedias a las más periféricas (por ejemplo de Netzahualcóyotl a Chalco) en un momento en el que, como dijimos, la tasa de crecimiento de la ciudad ha bajado notablemente como consecuencia, en parte, de la disminución de las migraciones hacia este centro (Vega y Hiernaux).

Esta parte del libro se completa con una visión integral de los espacios habitacionales, dentro de los cuales, además de la problemática del suelo, los servicios y la vivienda, debe incluirse indudablemente la cuestión del medio ambiente. Tomar en cuenta los efectos que la producción de los espacios habitacionales tiene sobre el medio ambiente de la ciudad, con todas sus implicaciones, parece ser algo que hasta ahora ha entrado poco en las consideraciones de los urbanistas, viviendistas o responsables de la gestión urbana (Tudela).

En la tercera y última parte del libro se comienza describiendo los procesos y los agentes implicados en la producción y distribución de la vivienda popular, tanto de aquella realizada con el

concurso de empresas privadas e instituciones especializadas del Estado, como de las habitaciones producidas por sus propios usuarios. En la descripción de estas modalidades de producción-distribución se destacan las transformaciones ocurridas en la forma de participación del Estado y en su cambiante articulación a los agentes del sector privado, poniendo en evidencia los esfuerzos realizados en la última década por los agentes públicos que, sin embargo, no lograron impedir un aumento creciente de las dificultades de los sectores más necesitados para acceder a una vivienda mínima aceptable (Schteingart). Por ejemplo, entre 1983 y 1987 se calculó que eran necesarias alrededor de 340 mil acciones de vivienda en el Distrito Federal para disminuir en un 60% el déficit calculado para 1980, pero sólo se realizó menos de una tercera parte de las mismas, lo cual se relaciona con la falta de recursos disponibles pero también con la forma como estos son utilizados (Villavicencio).

En cuanto a la problemática de la vivienda en renta, es importante señalar que han existido diferentes formas de producción de este tipo de vivienda, las cuales han ido cambiando con el tiempo, y resulta particularmente importante aclarar cuáles han sido las causas de la caída de su producción (tema que se encuentra evidentemente ideologizado), así como explicar el surgimiento y proliferación del arrendamiento "ilegal" (Coulomb).

Para terminar, se pone en evidencia la escasa atención que las políticas de vivienda prestan a las necesidades de las mujeres jefas de hogar, que son muy numerosas, sobre todo entre los sectores populares, y además sufren con mayor intensidad la marginación social en las ciudades. Aunque este tema de la mujer y la vivienda popular es cada vez más objeto de luchas y movilizaciones por parte de organizaciones de mujeres, no ha alcanzado todavía un lugar importante dentro de la problemática urbana-habitacional, razón por la cual nos ha parecido de fundamental importancia plantearlo en el contexto de la presente obra.

Para destacar algunas de las recomendaciones y propuestas surgidas de los diferentes trabajos que aquí hemos incluido, nos ha parecido conveniente agruparlas también de acuerdo con las tres grandes secciones de este volumen.

I. LOS ASPECTOS GENERALES DE LA CIUDAD Y EL PAPEL DEL CENTRO HISTÓRICO

1. La política general de densificación de la Ciudad de México ha sido insuficiente, sobre todo por las limitaciones existentes en cuanto al control social de la producción y gestión de los procesos de urbanización, así como por la falta de un enfoque global con respecto a la zona metropolitana.

2. Buscar la modalidad más adecuada para que los habitantes más privilegiados del centro colaboren (por ejemplo a través de políticas tributarias) en la consolidación de la periferia, evitando así que los desplazados del centro sean obligados a ubicarse, a través de reubicaciones forzosas, en áreas completamente inhóspitas para el asentamiento (Delgado).

3. Llegar a una coordinación entre la refuncionalización y la saturación urbana para que el centro de la ciudad disfrute de una diversificación tanto funcional como social (Tomas). Con respecto al comercio ambulante en el centro, se debe tomar en cuenta que la elaboración de reglamentos, sin actuar sobre los problemas económicos y sociales que originan ese tipo de actividad, se convierte en una tarea prácticamente inútil (Lezama).

II. LA URBANIZACIÓN POPULAR

4. La actitud permisiva de las autoridades frente al fraccionamiento de tierras ejidales constituye un paliativo a la inexistencia de una oferta legal de suelo para los sectores populares. Es necesario desarrollar una política social explícita que defina y ponga en práctica instrumentos de política de suelo capaces de dar una respuesta al problema mencionado. La Asamblea de Representantes del DF debería abrir a la mayor brevedad un amplio debate sobre este tema (Duhau).

5. La intervención reguladora de Corett y la dotación posterior de servicios no tienen en cuenta la calidad del espacio urbano, ya que reproducen el modelo de ocupación del suelo que surge de la actividad ilegal, sin ningún intento de mejorarla. Además, las autoridades repiten los esquemas de regularización-apropiación del suelo de décadas anteriores, sin tomar en cuenta los nuevos

cambios ocurridos en el uso del suelo de las colonias periféricas. Para evitar los “modelos urbanísticos de la pobreza” esas instituciones deberían buscar nuevas formas de jerarquizar y diversificar los espacios, de manera que puedan responder a una comunidad en proceso de desarrollo económico y social (Hiernaux).

6. Con respecto a la introducción de la dimensión ambiental en la planeación de los espacios habitacionales populares se propone, entre otras cosas: replantear la acción normativa de las autoridades locales; crear incentivos para la resolución, en la familia, la comunidad o el barrio, de problemas como la gestión de los residuos sólidos y líquidos; desarrollar programas concertados con las comunidades locales para el mejoramiento de espacios colectivos, incluyendo sobre todo la reforestación, y realizar ordenamientos ecológicos y declaratorias de usos en zonas amenazadas por la expansión urbana indiscriminada (Tudela).

III. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

7. Para hacer frente a la escasez y carestía de la vivienda en renta se propone una política de empadronamiento masivo de viviendas, buscando sanciones para que los arrendadores cumplan con la obligación de registrar ante la autoridad los contratos de arrendamiento. Ésta debería acompañarse de una exención del impuesto sobre la renta. En cuanto a los contratos de arrendamiento se propone la “descongelación” de aquellos que se encuentran sometidos a control desde 1948, siempre que ésta se acompañe de un programa para realojar a los inquilinos afectados, similar al que se dio después del sismo de 1985. Sería importante que la Asamblea de Representantes organizara un amplio debate, con las diferentes partes implicadas en la cuestión inquilinaria, para que se sentaran las bases para un futuro trabajo legislativo con relación a una mejor regulación jurídica del alquiler de viviendas (Coulomb).

8. Se presentan algunos elementos que pueden servir de base para la implementación de un programa alternativo de vivienda popular que permita superar las limitaciones de los programas actuales, y particularmente de Fonhapo. Entre otras cosas, la propuesta incluye un esquema de financiamiento de vivienda

popular que incorpora tres elementos: el ahorro previo, un subsidio estatal y un apoyo crediticio. Así, el aumento de los fondos para la vivienda podría venir, en parte, de los propios demandantes, a través de los recursos que de todas maneras esa población destina a la vivienda autoconstruida, pero también de un apoyo del Estado, combinación que debe ser debidamente estudiada (Villavicencio).

9. Constituir fondos de financiamiento para la autoconstrucción y rehabilitación de vivienda, particularmente destinados a mujeres jefas de hogar, cuyos créditos se adecuen a sus condiciones y necesidades particulares. Revisar el marco jurídico para que las mujeres puedan ser las titulares de la propiedad de su vivienda.

Para terminar, debemos reiterar que estas recomendaciones y propuestas han surgido a partir de análisis e investigaciones que los lectores tendrán oportunidad de conocer en detalle, y esperamos que, a través de las mismas, se pueda continuar un diálogo apenas comenzado entre investigadores y representantes de los ciudadanos del Distrito Federal.

MARTHA SCHTEINGART

PRIMERA PARTE

**CRECIMIENTO URBANO,
CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO
Y CENTRALIDAD**

CIUDAD DE MÉXICO. ETAPAS DE CRECIMIENTO, INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

*Gustavo Garza**
*Araceli Damián**

El desarrollo económico y el proceso de urbanización en México durante el periodo 1940-1980 transforman el sistema de ciudades y, en particular, tienen un fuerte impacto en la Ciudad de México. Ésta se convierte en una de las más grandes metrópolis del planeta y constituye un fenómeno urbano de sumo interés para la teoría y la planeación metropolitana.

Las funciones económicas y la estructura social de la Ciudad de México enmarcan las peculiaridades de sus grupos sociales y de su fuerza de trabajo, así como de la utilización del suelo y del equipamiento urbano. Estos aspectos se articulan históricamente, determinando las transformaciones que ha experimentado la ciudad a lo largo de las últimas décadas.

El objetivo de este trabajo es analizar, en primer lugar, las etapas de crecimiento de la Ciudad de México en lo que va del siglo xx y, en este contexto, hacer referencia a la problemática de su infraestructura y servicios urbanos, elementos que sin duda están estrechamente vinculados con la vivienda y el uso del suelo.

* Investigadores del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

I. ETAPAS DEL CRECIMIENTO ECOLÓGICO-DEMOGRÁFICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (1900-2010)

Es práctica común referirse al área urbana de la Ciudad de México (AUCM) como la Ciudad de México, la capital, etc., por lo que emplearemos estos términos para denominar al AUCM técnicamente hablando. Está constituida actualmente por el tejido urbano relativamente continuo que parte de la Plaza de la Constitución (Zócalo) hacia las delegaciones del Distrito Federal y municipios del Estado de México; contiene usos del suelo no agrícolas y generalmente su extensión no coincide con los límites político-administrativos.

Adicionalmente, la zona metropolitana incluye el conjunto de unidades político-administrativas que presentan interrelaciones socioeconómicas directas, constantes y de magnitud considerable con el área urbana central, y cubre las 16 delegaciones en que se divide políticamente el Distrito Federal y 26 municipios del Estado de México. En lo que sigue también consideraremos a la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) como universo de análisis.

1. Antecedentes históricos

La cristalización de una metrópoli es producto de siglos de evolución. Hernán Cortés inició la construcción de la Ciudad de México a principios de 1522 y en 1548 se le dio el nombre de “La Muy Noble, Insigne y Muy Leal e Imperial Ciudad de México”.

Se calcula que la Ciudad de México tuvo 30 mil habitantes en sus inicios como ciudad española. Esta población se redujo durante el siglo XVI: se estima en 28 mil habitantes hacia 1581. Durante el siglo XVII su crecimiento fue muy lento y, según estadísticas muy imprecisas, se puede considerar que aumentó a 56 mil habitantes en 1650, como reflejo de la disminución de la población indígena y del carácter primario de la economía colonial. En el siglo XVIII el sistema agropecuario de la hacienda alcanzó su plenitud, y generó un lento proceso de urbanización que se manifestó en un menor crecimiento de la población urbana respecto del total. De 1742 a 1793 la población de la Ciudad de México aumentó de 98 a

113 mil habitantes (0.3% anual), mientras que el número de habitantes de la Nueva España pasó de 3.3 a 5.2 millones (0.9% anual); esto es, creció tres veces más que el de la ciudad capital. No obstante, esta última siempre constituyó la principal ciudad del Imperio español y el centro del poder político.

En 1803 la Ciudad de México contaba con 137 mil habitantes; su número aumentó a 180 mil en 1810, cuando se inició la guerra de Independencia. Desde este año y hasta la consumación de aquélla, en 1821, se dio una salida de españoles que provocó una baja de la población a 165 mil habitantes, en 1823. En las décadas siguientes el crecimiento se mantuvo bajo hasta 1877, año en que se inicia, casi por primera vez, un crecimiento más acelerado que el del resto del país; así, la población de la ciudad se elevó a 300 mil habitantes en 1884. En los inicios del siglo xx la capital tenía apenas 344 mil habitantes.

A partir de la consolidación en el poder de los grupos surgidos de la Revolución, la Ciudad de México fungió como centro territorial de una importante transformación económica promovida por el Estado Mexicano, hasta desembocar en la profunda crisis económica que comenzó en 1982. Durante este proceso la ciudad rebasó el millón de habitantes en 1930, e inició un acelerado crecimiento económico-demográfico que la llevó a alcanzar 3.1 millones de habitantes en 1950, 5.3 en 1960, 9.2 en 1970, 12.7 en 1980 y en alrededor de 14.9 millones en 1990 (véase el cuadro 1).

2. Etapas de crecimiento: de ciudad pequeña a megalópolis

La evolución metropolitana se identifica convencionalmente según el tipo de expansión urbana que tiene lugar en las diferentes unidades administrativas de la ciudad, partiendo del distrito comercial central y sus áreas contiguas.

2.1 Primera etapa: crecimiento del núcleo central (1900-1930)

En una primera etapa de metropolitanismo, el área comercial aumentó su población residente en términos absolutos y relativos, así como la fuerza de trabajo que diariamente se dirigía al “cen-

CUADRO 1

Ciudad de México: población total según distintas unidades territoriales básicas, 1900-1990
(datos al 30 de junio de cada año)

Unidades territoriales	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
a. Ciudad central	1 029 068	1 448 422	2 249 221	2 829 756	3 002 984	2 945 733	1 935 708
b. Distrito Federal	1 220 576	1 757 530	3 239 840	5 178 123	7 327 424	10 030 503	8 261 951
c. Área urbana de la Ciudad de México	1 049 000	1 560 000	2 872 000	4 910 000	8 355 000	12 636 479	14 840 831
d. Zona metropolitana de la Ciudad de México	—	1 644 921	3 135 673	5 381 153	9 210 853	12 764 582	14 991 281
e. (a)/(d) × 100 (%)	—	80.35	71.73	52.59	32.60	18.63	12.71
f. (b)/(d) × 100 (%)	—	106.84	103.32	96.23	79.55	63.55	54.65
g. (c)/(d) × 100 (%)	—	86.54	91.59	91.24	90.71	99.00	99.00
h. (a)/(b) × 100 (%)	83.69	82.39	69.42	54.65	40.98	29.31	23.25
i. (a)/(c) × 100 (%)	98.00	92.82	78.32	57.63	35.94	18.82	12.84

FUENTES: 1900-1960: María Eugenia Negrete y Héctor Salazar (1987), "Dinámica de crecimiento de la población de la Ciudad de México: 1900-1980", en G. Garza et al. (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, México. 1970: Datos del IX Censo General de Población y Vivienda. 1980: Población ajustada con base en tasas de crecimiento 1950-1970, 1970-1980. $\text{Pop. 1980} = \text{Pop. 1970} (\text{Exp. } [(r1 + r2)/2]^h)$; $r = [\log. \text{nat. (Pop. F/Pop. I)}] / h$. Donde: $\text{Pop. I} =$ Población inicial, $\text{Pop. F} =$ Población final; $r =$ tasa de crecimiento; $r1 =$ tasa 1950-1970, $r2 =$ tasa 1970-1990, y $h =$ periodo. 1990: Datos preliminares del XI Censo Poblacional 1990, INEGI.

tro". Para la Ciudad de México, esta etapa cubrió el periodo de 1900 a 1930, que a pesar de ser una urbe relativamente pequeña de 344 mil habitantes en 1900, pasó a 1 millón 29 mil en 1930. El área urbana propiamente dicha registró una tasa de crecimiento del 3.3% anual, mientras que el DF creció al 2.6 por ciento.

Hasta 1921 las 12 divisiones centrales (cuarteles) concentraron el 100% de la población de la Ciudad de México, pero en 1930 se inició un proceso de expansión hacia las delegaciones de Coyoacán y Azcapotzalco; éstas absorbieron sólo el 2% de la población mientras que en la parte central residía el 98% restante (véase el cuadro 1). A partir de este momento comenzó la expansión hacia algunas zonas de las delegaciones que rodeaban a la ciudad central, como sería el caso de Tacubaya, La Villa, San Ángel, donde se inicia un cambio en el patrón de usos del suelo, de habitacional a comercial.

2.2 Segunda etapa: expansión periférica (1930-1950)

En los años treinta se dio el segundo periodo de expansión territorial de la Ciudad de México. Este se caracterizó por el crecimiento más acelerado de las delegaciones del Distrito Federal, que rodeaban a la ciudad central, y por la ampliación de la zona conurbada. Así, mientras la ciudad central creció en 1930-1940 al 3.4% anual, seis delegaciones del Distrito Federal y un municipio del Estado de México, que conformaban un primer anillo de unidades administrativas, lo hacían al 5.4% anual. En 1940-1950 esta diferencia se acentuó en forma significativa y ambas tasas fueron del 4.3% y 10.3%, respectivamente. Se observa, asimismo, que la ciudad perdía importancia respecto del AUCM, al reducir su participación del 98% en 1930 al 78.3% en 1950 (véase el cuadro 1). Lo anterior denota un proceso de expulsión de población del centro a la periferia de la ciudad.

En esta segunda etapa se localizan por primera vez el comercio y los servicios fuera del centro, hacia las unidades administrativas periféricas, lo que podría denominarse como el primer fenómeno de descentralización de la actividad económica intrametropolitana. Esta expansión ocurre casi exclusivamente dentro del territorio del Distrito Federal, alcanzando los límites de su

superficie al norte en 1950, lo que representa la culminación de esta etapa.

2.3 Tercera etapa: dinámica metropolitana (1950-1980)

En esta tercera etapa la ZMCM rebasó los límites del Distrito Federal por el norte y se extendió hacia los municipios del Estado de México. En 1950 Tlalnepantla se incorporó a la ZMCM y en 1960 lo hicieron Naucalpan, Chimalhuacán y Ecatepec. Estos municipios registraron una expansión demográfica importante, promovida por la construcción de grandes obras infraestructurales, como la construcción del periférico (que incorporó a Naucalpan y Tlalnepantla), y la realización de importantes obras de drenaje y agua potable. Sin embargo, en esos momentos el factor más relevante fue la localización en su territorio de gran parte de las nuevas empresas industriales, que seguían un patrón de desconcentración industrial del centro de la Ciudad de México hacia su periferia norte. De esta forma, entre 1950 y 1960 la metrópoli aumentó su población en 10.3% anual, mientras que el distrito central creció en un 2.4%. Éste continuó perdiendo importancia relativa, ya que concentraba, en 1960, únicamente el 57.6% de la población del AUCM (véase el cuadro 1).

De 1960 a 1970 se agregaron a la ZMCM otros siete municipios, que experimentaron un 14.3% de crecimiento anual, con lo que se consolidó el proceso metropolitano en la parte del Estado de México, el cual representó el 21.0% de la población total del AUCM en 1970. En este periodo se registraron los mayores volúmenes de migración hacia la Ciudad de México y proliferaron los fraccionamientos ilegales en la periferia, sobre territorio mexiquense.

El crecimiento metropolitano en el Estado de México continuó, al agregarse, en 1980, seis municipios de esa entidad a la zona metropolitana. De esta forma, para 1980 el AUCM quedó constituido por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios conurbados del Estado de México.

2.4 Cuarta etapa: megalópolis emergente (1980-2010)

En las postrimerías del siglo los sistemas de organización territorial han experimentado una transformación relevante, caracterizada por la suburbanización de importantes áreas y la intensa integración de núcleos urbanos anteriormente aislados. Surgen, así, tejidos urbanos metropolitanos policéntricos que concentran estructuras y relaciones sociales más complejas, y constituyen verdaderos subsistemas de ciudades altamente integrados. Se denomina *megalópolis* a la más avanzada de este tipo de interrelaciones urbanas que surge de la unión o traslape de dos o más áreas metropolitanas.

Para 1980 se identificaron, dentro de la región centro del país, las siguientes zonas metropolitanas: la de la Ciudad de México (ZMCM), constituida hoy por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 26 municipios del Estado de México; la zona metropolitana de Toluca, formada por 5 municipios; la zona metropolitana de Puebla, que se extiende hasta Tlaxcala y queda constituida por 8 municipios; finalmente, Cuernavaca-Cuautla conforman una pequeña zona metropolitana con Temixco y Jiutepec, la primera, y con Yauhtepec la segunda (Negrete y Salazar, 1986).

El crecimiento urbano de la Ciudad de México toma un carácter megalopolitano en la década de los ochenta, al consolidarse las articulaciones regionales con Toluca y Cuernavaca. Para nuestros propósitos lo más relevante es que las zonas metropolitanas de la Ciudad de México y de Toluca pueden incluir indistintamente el municipio de Huixquilucan. Como se considera que forma parte de la primera, se podría extender la ZMCM hasta abarcar Lerma y Toluca. En otras palabras, ambas zonas metropolitanas están unidas o se traslapan, y constituyen un conglomerado megalopolitano que surge a partir de 1980, y que por ser la capital la urbe principal se puede denominar *Megalópolis de la Ciudad de México*.

En espera de que se realice una investigación completa al respecto, tentativamente se puede estimar que entre 1980 y 1990 se integran nueve municipios más a la ZMCM, y se observa, asimismo, una disminución en la tasa anual de crecimiento, con respecto a la década anterior, del 3.3% en 1970-1980, al 1.6% en 1980-1990. En esta última década se pasa de una población total de 12.7 a 14.9

millones de habitantes (véase el cuadro 1).¹ Esta reducción de la tasa de crecimiento poblacional es característica de un complejo metropolitano,² donde se observa una dicotomía entre la ciudad preeminente y las zonas metropolitanas que se van incorporando a ella, según la cual la primera pierde importancia económica y demográfica, y las ciudades medianas o áreas de influencia la ganan. En este caso, la zona metropolitana de Toluca tuvo una tasa de crecimiento del 4.54% en 1970-1980 y del 3.33% en 1980-1990, mientras que en la ZMCM fue del 3.31% y 1.62%, respectivamente. Sin embargo, habría que considerar que la preponderancia de la Ciudad de México se mantendrá a lo largo de varias décadas, y los procesos de urbanización metropolitanos y megalopolitanos serán cada vez más complejos.

Se ha afirmado que uno de los principales estímulos al crecimiento de la ZMCM ha sido la concentración de la inversión pública federal. En el periodo 1960-1970 la participación de la Ciudad de México en la inversión total nacional aumentó del 19.2 al 29.8%, y la tasa de crecimiento poblacional fue del 5.5%. Sin embargo, durante el periodo 1970-1980 se observan fluctuaciones en los porcentajes de la inversión destinados a la ZMCM, que van desde el 23.1% en 1975 al 34.0% en 1973, y en 1980 bajan al 24.9%. Si bien

1 Debido a que en estos momentos se están revisando los criterios de imputación para el censo de 1980, es decir los ajustes realizados a lo observado en campo, que dan como resultado los datos oficiales, las cifras obtenidas para la población de la ZMCM en 1980 fueron calculadas con base en los datos censales del periodo 1950-1990. Se promediaron las tasas observadas entre 1950-1970 y 1970-1990 para cada una de las delegaciones y municipios pertenecientes a la ZMCM. Con la tasa promedio se calculó la población de 1980, tomando como base la población censal de 1970.

² Es notorio el cambio observado en la tendencia de crecimiento de la ZMCM entre los periodos 1950-1970 y 1970-1990; la tasa de crecimiento se redujo a casi la mitad, pasando del 5.5% al 2.5% anual. Más drástico aún es el caso para el Distrito Federal, el cual reduce su tasa del 4.1 al 0.6%, respectivamente. Podría suponerse que estos cambios se debieron, en primer término, a que se han desacelerado los flujos migratorios hacia la Ciudad de México; en segundo lugar, a que las tasas de crecimiento natural se han reducido fuertemente y, en tercero, a que el Distrito Federal, en particular, tiende a convertirse en una entidad que expulsa población (entre 1980-1990 tuvo ya una tasa de -1.9%). Parte de dicha población se ha ubicado en algunos municipios conurbados. Sin embargo, consideramos que es necesario profundizar el estudio de la dinámica demográfica en la Ciudad de México, para establecer cuáles han sido los determinantes estructurales de dicho comportamiento poblacional.

no se dio una reducción importante en la concentración de la inversión pública en esta ciudad, la tasa de crecimiento poblacional sí disminuye al 3.3% anual.³

La relación inversa que se ha dado entre estas dos variables es más evidente cuando observamos que la tasa de crecimiento poblacional para la ZMCM disminuyó fuertemente entre 1980 y 1990 (1.6%) y, en cambio, la inversión pública federal aumentó, pasando del 24.9% al 30.8%.⁴ Lo anterior nos lleva a preguntarnos ¿cuál es el papel que desempeña actualmente la concentración del gasto público, como supuesto potencializador del crecimiento de la ciudad? Cabe resaltar que del 24.9% de la inversión destinada en 1980 a la Ciudad de México, el 21.4% correspondía al DF, mientras que sólo el 3.5% al Estado de México y, para 1990, del 30.8%, el 26.2 era para el primero y el 4.6% para el segundo. Esta diferencia cobra importancia si consideramos que la tasa de crecimiento poblacional en este periodo para el Distrito Federal fue del -1.9% anual, mientras que para los municipios conurbados del Estado de México fue del 3.9%, los cuales albergaban el 21.4% en 1980 y el 44.9% en 1990 de la población total de la Ciudad de México. Es evidente que en esta ciudad la distribución del gasto público no responde solamente a criterios demográficos; sin embargo, para mejorar las condiciones de vida de un importante porcentaje de los pobladores de la ZMCM, se requerirá destinar un mayor monto de recursos a los municipios del Estado de México.

Al considerar los casi cinco siglos de existencia de la Ciudad de México, puede parecer que la metamorfosis de una pequeña ciudad a una gran metrópoli es resultado de un largo proceso de carácter secular. No obstante, desde el siglo XVI al XIX su crecimiento fue lento: su población aumentó de 30 mil habitantes en 1522 a 300 mil en 1884. Es en el siglo XX cuando se transforma de una pequeña ciudad de 344 mil personas en 1900 a un conglomerado metropolitano de unos 15 millones en 1990.

³ Los datos sobre inversión pública 1960-1979 fueron tomados de: Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Programación y Presupuesto, citados en Pedro Pérez, 1984.

⁴ Datos elaborados con base en informes presidenciales 1981-1990.

II. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México constituye, con mucho, la más importante concentración económico-demográfica en México. En sus 1 400 km² de mancha urbana se produce alrededor del 45% del producto interno bruto nacional. En 1980 albergaba al 37% de la población urbana del país. Adicionalmente, es el principal centro cultural y sede del poder político. Sin embargo, la Ciudad de México constituye un freno para el desarrollo económico del país. Esto ocurre porque, directa o indirectamente, el grueso de la inversión pública federal se orienta a satisfacer las necesidades de la urbe, lo que genera una inadecuada asignación de los recursos financieros públicos.

A pesar de lo crucial de esta situación para el desarrollo económico nacional, es más común referirse a los aspectos negativos de la gran ciudad en términos de sus problemas intrametropolitanos —contaminación de su ecosistema; marginalidad urbana; desempleo y subempleo; déficit en vialidad y transporte; inseguridad pública, y, en particular, dotación inadecuada de infraestructura y servicios públicos necesarios para su funcionamiento. En lo que sigue de este trabajo se presentará de manera sintética una descripción de los aspectos más sobresalientes de esta última problemática.

1. Infraestructura

La Ciudad de México cuenta con un complejo conjunto de obras de infraestructura indispensables para que la producción económica se realice. Sin embargo, en lo que se refiere a la reproducción de la población, sobre todo de los sectores de bajos ingresos, nos encontramos con fuertes carencias.

1.1 *Sistema eléctrico e hidrocarburos*

La era de la electricidad para uso urbano en México se inició entre 1903 y 1910, cuando se construyeron 7 plantas hidroeléctricas para la Ciudad de México, que aportaron en forma suficiente este

fluido, soporte motriz del desarrollo económico en la etapa de crecimiento del núcleo central. El abastecimiento de energía eléctrica fue un aspecto prioritario en el proceso de industrialización, sobre todo en la década de los cuarenta y cincuenta, durante el periodo de expansión periférica; ello permitió crear un excedente para satisfacer las necesidades de las nuevas viviendas de la Ciudad de México.

En general, el ritmo de crecimiento de este sector ha podido abastecer el desarrollo urbano tanto del Distrito Federal como de los municipios conurbados, pero muchas viviendas son surtidas por medios ilegales. Así los colonos tienen que pagar cuotas a los líderes que controlan el suministro ilegal de este servicio y, adicionalmente, no cuentan con una dotación suficiente que les permita tener aparatos electrodomésticos necesarios o utilizar maquinaria para desarrollar actividades económicas de apoyo al ingreso familiar (tiendas, talleres, etc.). El sistema de suministro es menos complicado que el correspondiente a otros servicios, ya que la Compañía de Luz no exige la propiedad legal del terreno, y las normas para su dotación son las siguientes: que el 60% de los lotes estén ocupados y que las habitaciones sean de materiales permanentes. Sin embargo, estas características se consiguen gradualmente hasta ocho o diez años después de la gestación del asentamiento.

En la actualidad la Ciudad de México es surtida por alrededor de 30 plantas hidroeléctricas y termoeléctricas, que se calcula que en 1990 proporcionaron 25 573 GWH; esta cifra representa el 25.2% del consumo nacional de electricidad. En 1960 el consumo anual de la ciudad era de 4 299 GWH, por lo que en treinta años transcurridos desde entonces, se han quintuplicado las necesidades de electricidad como resultado de su crecimiento metropolitano. Las actividades económicas son con mucho el principal consumidor y, en especial, la industria. Ésta absorbe el 61.6% del consumo total, mientras que el comercio y los servicios representan el 22.4%. El consumo doméstico sólo alcanza el 10% del total, y se puede concluir que la dotación de este energético se orienta fundamentalmente a las actividades económicas y significa un importante apoyo para el desarrollo económico de la capital del país.

Al igual que la electricidad, los hidrocarburos son un material auxiliar imprescindible para la producción y un importante ren-

glón de consumo para la población. El abastecimiento directo de hidrocarburos para la Ciudad de México se inicia con la construcción de la refinería de Azcapotzalco en 1932. Aunque con el tiempo las instalaciones de esa refinería se fueron ampliando y modernizando, la creciente demanda de hidrocarburos de la Ciudad de México se satisface también por un sistema de ductos construidos para que la sirvan en forma preferencial. Actualmente (1991) la refinería de Azcapotzalco fue cerrada, ya que su funcionamiento afectaba en forma considerable el medio ambiente de la ciudad; el abastecimiento de hidrocarburos se hará fundamentalmente por la red de abastecimiento con que cuenta la capital (tres oleoductos, cinco gasoductos, cuatro poliductos y un ducto petroquímico), que la conectan con las zonas petroleras del país y que, de requerirlo, le permitirían disponer del 83.6% del total de hidrocarburos distribuidos en el mercado interno. Su consumo en la Ciudad de México representa alrededor del 50% del total nacional. El sector transporte es el principal consumidor, con 45.9% del total; el energético es el segundo, con 26.0% y la industria, con 22.7%, es el tercero. El consumo doméstico sólo absorbe el 3.6% del total, por lo que los hidrocarburos representan fundamentalmente un renglón infraestructural para la producción y circulación de mercancías y servicios.

1.2 Sistema hidráulico y de drenaje

Por las características hidrográficas del valle de México, la ZMCM vive una paradoja en materia de agua: por un lado, es indispensable desalojar los grandes volúmenes que se precipitan en el periodo de lluvias y, por otro, cada día se requiere más agua en la ciudad.

El problema de abastecer de agua a la Ciudad de México es tan viejo como la ciudad misma. La primera gran obra de dotación de agua data del reinado de Moctezuma cuando en Tenochtitlan se construyó el acueducto de Chapultepec. Durante el periodo colonial e independentista se continuaron realizando acueductos y se perforaron pozos, ante el constante crecimiento demográfico.

En 1930, al finalizar la etapa de expansión del núcleo central, el volumen de agua de la ciudad era de 3.1 m³/seg., pero su población sobrepasó entonces el millón de habitantes; esto signi-

ficó un abatimiento del consumo de agua *per capita* con respecto a la década anterior, que se prolongó durante la etapa de expansión periférica. Se iniciaron, entonces, las obras para obtener nuevas captaciones y se aumentó el flujo de agua a 4.3 m³/seg. en 1940. No obstante, este incremento fue menor que el demográfico y continuó el declive de los niveles de satisfacción de la población. En 1942 se iniciaron los trabajos de un ambicioso proyecto de la cuenca del río Lerma que hasta 1951 empezó a suministrar un volumen mayor de agua, haciendo posible una etapa de cierta abundancia del líquido en la ciudad al inicio del periodo de crecimiento metropolitano.

Entre 1960 y 1970 se aumentó la dotación de agua con la ampliación de la red de Xochimilco, el sistema Chiconautla y los caudales del Lerma. Esto hizo posible que en 1970 se dispusiera de 36 m³/seg.; sin embargo, por el gran aumento de la población la dotación por habitante tuvo un incremento imperceptible. En 1980 el AUCM contó con alrededor de 50.3 m³/seg., de los cuales 38.3 servían al Distrito Federal y el resto a los municipios conurbados del Estado de México. Para ampliar el abastecimiento de agua, en 1982 empezó a operar la primera etapa del proyecto Cutzamala y actualmente se cuenta con unos 63 m³/seg. Este aumento no ha impedido el crecimiento del déficit en más del 200% en sólo cuatro años (1985-1989), pasando de 9.2 a 20 m³/seg. El esfuerzo realizado rebasa con creces las necesidades de agua, situación que se vuelve más compleja si consideramos que hacia fines de 1988 se calculaba en cerca de 75 millones de pesos cada metro cúbico de agua proveniente de la cuenca de Cutzamala (Linares, 1990).

El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1986-1988 señala que el 66.6% del consumo de agua es doméstico, el 21.6% corresponde al comercio y usos públicos y el 11.6% al uso industrial. Con base en estos datos podemos afirmar que, a diferencia de la electricidad, la dotación de agua se constituye, en primer lugar, en infraestructura para la población y, en segundo lugar, para las actividades económicas. Sin embargo, estas cifras encubren la situación real del consumo de agua en la Ciudad de México, si se considera que a lo largo del tiempo se han proporcionado permisos especiales a industrias, comercios, servicios y colonias residenciales para la perforación de pozos. Aunado a esto se ha

dado una proliferación de pozos clandestinos a través de los cuales se extrae una considerable cantidad, por lo cual se puede suponer que el consumo de agua es aún mayor que el que registran las cifras oficiales en los casos de la actividad económica y las zonas residenciales (Linares, 1990). Para el DF, a partir de 1989 se incrementaron las tarifas de consumo de agua, dependiendo del volumen de consumo (10, 20, 60 y 240 m³). Sin embargo, considerando que en el DF sólo el 44% de los usuarios cuenta con medidores de agua, puede suponerse que esta medida no necesariamente se encamina a la solución del problema.

En lo que se refiere al sistema de drenaje, en la Ciudad de México se cuenta con uno de tipo combinado; es decir, los mismos conductos se utilizan para desalojar tanto las aguas residuales como las pluviales. La población recién asentada demanda, en primer término, el abastecimiento de agua potable, que al aumentar éste sin introducir drenaje incrementa el riesgo de contaminar los mantos acuíferos y los ríos con aguas residuales, creciendo, asimismo, el peligro de contraer enfermedades.

En 1980 existían en la ZMCM 2.5 millones de viviendas de las cuales el 67.5% se localizaba en el Distrito Federal y el 32.5% en los 17 municipios conurbados del Estado de México. Para el caso del Distrito Federal, el 82.0% de las viviendas contaba con drenaje y el 69.7% con agua entubada. En los 17 municipios del Estado de México estas cifras eran menores: el 78.2% con drenaje y el 61.9% con agua entubada. Si bien es cierto que en el censo de 1980 son altos los porcentajes de aprovisionamiento de dichos servicios, habría que tomar estos datos con cierta cautela. El problema real no es sólo si las viviendas cuentan con las redes o no, ya que en diversas colonias populares, sobre todo en la periferia, el suministro de agua es sólo por unas cuantas horas, en particular en el periodo de sequías, y los sistemas de drenaje generalmente no funcionan. Asimismo, aún no se tienen datos de lo sucedido durante la década de los ochenta, en la que hubo fuertes reducciones del gasto público en estos renglones a causa de la crisis, sobre todo a partir de 1982.

La dotación de agua y drenaje es más compleja que la de electricidad, ya que en la ZMCM nos encontramos con un sistema más burocratizado y segmentado. Existe, en primer término, una secretaría responsable de la dotación nacional (SARH); en segundo

lugar, existe una comisión regional — Comisión del Agua del Valle de México (CAVM) — que lleva el agua al valle de México; en tercer término tenemos a las comisiones de agua del Departamento del Distrito Federal y del Estado de México y, por último, a la Tesorería del Distrito Federal y las receptorías de rentas de los municipios que realizan el cobro por el agua. La situación anterior ha ocasionado un verdadero caos en la producción, explotación, extracción, distribución y cobros. Esto ha generado gastos innecesarios en obras que deberían ser concebidas bajo la perspectiva de un sistema hidráulico común. En 1989, con el fin de organizar esta situación se creó la Comisión Nacional del Agua; sin embargo, aún no se puede determinar el impacto causado por esta institución en el suministro de agua.

La dotación de estos servicios en los asentamientos de bajos ingresos ha tenido un tratamiento diferente, dependiendo de las prioridades de los gobiernos en turno. Hasta mediados de los setenta el suministro de servicios de agua y drenaje a colonias populares era poco frecuente; en parte, porque las redes primarias y secundarias estaban incompletas y requerían grandes inversiones que, por las características socioeconómicas de los pobladores, no era posible recuperarlas y, por tanto, las autoridades no concedían aumentos al presupuesto para dotarlas (véase Ward, 1989). Sin embargo, la presión política de algunos grupos sobre las autoridades locales o nacionales llevaron a que algunas colonias fueran dotadas de estos servicios aun cuando no contaran con la regularización del suelo. De esta manera, la dotación de servicios quedó vinculada a procesos de patrocinio político. Durante los años setenta, sobre todo en el periodo echeverrista, los asentamientos irregulares fueron mal atendidos, ya que fue en esa época cuando la inversión pública dedicada a los servicios se destinó a la construcción del drenaje profundo. Fue entonces cuando se generalizaron otras formas de dotación como la instalación de tomas comunitarias o el acarreo de agua a través de pipas, ambos sistemas ineficientes. El primero generó grandes desperdicios de agua, además de ser una inversión no recuperable, y el segundo es considerablemente más caro que el costo del agua entubada.

A partir de 1977 se hicieron modificaciones a la estructura de los organismos responsables de estos servicios. Las prioridades de dotación a los asentamientos sin redes de infraestructura queda-

ron en manos de los delegados. Sin dejar de considerar aspectos técnicos, las decisiones incluyeron normas de carácter político encaminadas a mantener la estabilidad en las delegaciones. En el Estado de México se creó en 1973 una comisión encargada de la dotación de agua y drenaje, a raíz de los fuertes brotes de protesta en Netzahualcóyotl y Ecatepec; esta comisión continúa dotando directamente a los asentamientos, ya que los municipios no tienen la capacidad técnica ni financiera suficiente para realizar esta actividad (Ward, 1989).

Es claro, pues, que los organismos relacionados con el agua y el drenaje han recibido importantes financiamientos para satisfacer las necesidades de la actividad económica y de las áreas de vivienda con posibilidades de pagar el servicio; en cambio los asentamientos pobres han estado sujetos a las prioridades políticas o a su capacidad de negociación con las autoridades locales.

Otro aspecto que es importante considerar en torno al agua y el drenaje es su relación con el medio ambiente de la ciudad. La extracción del agua para la ZMCM afecta el equilibrio ecológico regional, ya que deteriora suelos y vegetación; altera el clima y las lluvias, y disminuye los medios de producción agrícola, ganadera y forestal. En la actualidad, el reciclaje de agua es menor. Existen plantas de tratamiento con una capacidad de 7.4 m³/seg. Aunado a esto se calcula un poco más del 10% de pérdidas por fugas en la distribución (Cervantes, 1987).

La desecación de los lagos, la erosión de suelos agropecuarios y la deforestación en la Ciudad de México han provocado que en los tres primeros meses de un año se arrastren toneladas que representan 308 mil toneladas anuales de partículas. Se estima que esta situación seguirá agravándose. Por otro lado, el agua se contamina por las descargas industriales (productos químicos, detergentes y metales pesados), la mezcla de aguas en el sistema de drenaje y los basureros mal ubicados.⁵ Éstos contaminan el subsuelo y alcanzan los cuerpos de agua (véase Riva Palacio, 1987).

⁵ Se calcula que la Ciudad de México genera diariamente 14 mil toneladas de basura que se depositan a cielo abierto.

1.3 *Vialidad y transporte*

El explosivo crecimiento de la Ciudad de México provoca una creciente demanda de servicios de transporte, dados los requerimientos de traslado de mercancías y de más de 15 millones de personas que la habitan.

La red vial se ha construido a través del tiempo bajo las directrices de los principales caminos que en forma radial llegan a la ciudad, y a través de los cuales ha tenido su más importante crecimiento la ZMCM (actualmente las principales carreteras son: México-Toluca, México-Querétaro, México-Pachuca, México-Puebla y México-Cuernavaca). Del mismo modo, el aprovechamiento de antiguos cauces de ríos ha dado origen a nuevas avenidas. Con ello, a finales de los años treinta, cuando se inicia la expansión periférica en la Ciudad de México, se contaba con las avenidas que articulan la circulación en el primer y segundo contorno de la ciudad (Avenida Chapultepec, Reforma, Alvaro Obregón, Insurgentes, Revolución, Cuauhtémoc y Baja California). Durante el periodo de expansión periférica (1930-1950) la red vial se extendió para comunicar las diversas zonas de la ciudad y los centros fabriles de Tlalnepantla, Ecatepec y Naucalpan; asimismo, hacia el sur, con la construcción de la Ciudad Universitaria (1952), se dio origen a un importante crecimiento a través de nuevas vías de comunicación.

No es sino hasta la década de los cincuenta cuando nacen las circulaciones concéntricas como el Anillo Periférico, y en los setenta, el Circuito Interior. En 1978 se inicia la construcción de ejes viales con el fin de mejorar la circulación vehicular en la ciudad y actualmente se cuenta con 270 km de ejes viales. En los municipios del Estado de México que forman parte de la ZMCM se han construido también importantes avenidas para agilizar la comunicación entre ellos y el DF (Vía Morelos, Vía Tapo, Gustavo Baz, Los Reyes-Textcoco, Avenida Central, López Portillo, Santa Mónica y Circunvalación Poniente). El desarrollo de esta infraestructura favoreció la consolidación de los procesos de metropolización de la ciudad (1950-1980).

En los años cincuenta el significativo crecimiento de la mancha urbana aumenta las necesidades de transporte de la población y se empieza a expandir el número de vehículos automotores

privados, que pasan de 72 mil en 1950 a 320 mil en 1964. Éste se ha impuesto como el medio de transporte más importante en la actualidad y el principal ordenador de la estructura vial en la ciudad, con un total de 2.8 millones de unidades registradas en 1991. La relación entre habitantes y vehículos ha disminuido considerablemente en el Distrito Federal: en 1940 era de 36.6 habitantes por vehículo, en 1960 de 19.6, en 1980 de 5.6 y en 1985 de 4.5. Independientemente de las estadísticas, este fenómeno tiene graves consecuencias, ya que ha generado una constante congestión de las vías de comunicación en casi toda la ciudad.

El actual sistema de transportación masiva se inicia en 1900 con la inauguración de la primera línea electrificada de tranvías (México-Tacubaya), que sustituyó a los antiguos tranvías de tracción animal. Este sistema se multiplica significativamente y para fines de 1929 la Compañía de Tranvías de México, S. A., contaba con 347 km de vías y 447 unidades. Este medio de transporte facilitó la expansión del núcleo central hacia los antiguos poblados con mayor dinamismo económico en el DF. Esto impulsó la conurbación con las delegaciones circundantes al centro y la formación de nuevas colonias en las zonas intermedias entre la Ciudad de México y dichos poblados. Actualmente, es manifiesto el decaimiento de este medio de transporte, ya que en 1983 había sólo 306 unidades en servicio y desaparece en 1986.

En abril de 1967 se creó el Sistema de Transporte Colectivo (metro), y en septiembre de 1968 se inauguró la primera línea. Posteriormente, en 1970, se echan a andar las líneas 2 y 3, que en conjunto tienen 40.8 km de vías y 59 trenes de nueve carros. Para 1988 existían 141 km distribuidos en 8 líneas y 125 estaciones, y en 1991, con la línea A, inaugurada en agosto, se llegó a 158 km.

Para tener una idea de la situación general del transporte se puede señalar que en la zona metropolitana de la Ciudad de México, en 1983, se generaron 19.5 millones de viajes-persona-día (28.5 millones considerando transbordos y viajes a pie), distribuidos en diferentes medios de transporte. En primer lugar, se encontraban los autobuses urbanos Ruta-100, que transportaban 5.3 millones de personas. En automóviles particulares se desplazaban diariamente 4.7 millones de personas. Éste constituía el segundo modo de transporte. En tercer lugar, el metro movilizaba 3.6 millones de usuarios diariamente y representaba el 18.5% del total

de viajes (se elevó a 4.5 millones de viajes-persona-día en 1987). El cuarto modo de transporte eran los autobuses suburbanos que trasladaban a 3.2 millones de personas, y constituían el 15.2% del total; en quinto lugar se encontraban los taxis individuales y colectivos, utilizados por 2.1 millones de pasajeros. Y en sexto lugar, los trolebuses con 0.6 millones de viajes-persona-día, que representaban el 2.9% de los traslados. Así, del total de vehículos de la ZMCM, cerca del 80% trasladaba sólo al 15% del total de viajes generados.

Buena parte del total de viajes se realizaba para ir al lugar de trabajo (25.5%), por lo que el transporte de personas, así como el de carga de mercancías conformaban el metabolismo urbano fundamental para la producción industrial y las actividades comerciales y de servicios. Del resto de los viajes, el 17.6% era con destino a la escuela, el 8% "otros" y el 48.9% "de regreso".

En el estudio de origen y destino de 1983 se detectó que los municipios de Netzahualcóyotl, Ecatepec, Tlalnepantla y las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero eran generadores de la mayoría de los viajes. Éstos eran atraídos por la zona central (delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez) y los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan. Se calcula, asimismo, que uno de cada cinco viajes que se generaban en la periferia tenían como destino el centro de la ciudad, debido a la alta concentración de funciones urbanas que aún existe en la ciudad. El promedio de traslado era de 52 minutos; sin embargo, los viajes más largos llegaban a ser hasta de más de tres horas diarias. Esto generaba pérdidas de un total de 16 911 496 horas/hombre/día.

Si bien el costo del transporte en la ciudad es relativamente bajo, a causa del número de transbordos que se tienen que realizar, el gasto en este renglón es relativamente alto; representa de 7 a 20% del gasto familiar. Esta situación se agudiza en colonias irregulares, ya que es muy escaso el transporte hacia esas zonas, y generalmente son atendidas por los llamados "colectivos", que tienen un costo mayor que el de los autobuses R-100 (actualmente la tarifa de la R-100 es de 300 pesos, mientras que la de los colectivos varía de 500 a 1 000 pesos). Adicionalmente, el Estado de México, donde se asienta un importante porcentaje de la población de bajos recursos, es atendida por autobuses suburba-

nos, los cuales tienen tarifas más elevadas que los de la Ciudad de México. Para ejemplificar lo anterior tenemos que la tarifa de los R-100 en 1985 era de tres pesos, en tanto que la de los suburbanos fluctuaba entre 22 y 80 pesos; en 1988 la tarifa de R-100 fluctuaba entre 100 y 300 pesos, mientras que los suburbanos tenían un costo de entre 250 y 800 pesos (Legorreta y Flores, 1989). Los autobuses suburbanos cubren aproximadamente la cuarta parte de la ZMCM. Tradicionalmente este medio de transporte penetraba al DF hasta el centro y se extendía hacia los municipios conurbados. Al expandirse el metro entre 1977 y 1985 la mayor parte de las rutas limitaron sus recorridos a estaciones del metro (Merced, Tlatelolco y Tacubaya). En 1986, ante la presión pública por las inversiones térmicas y la competencia con los autobuses del DF, se limitó la entrada a esta entidad. Por ello se relocalizaron las terminales de autobuses suburbanos y expandieron el servicio a áreas de reciente creación. Son estos autobuses los que han integrado las zonas periféricas de vivienda con la actividad económica del DF (Legorreta y Flores, 1989).

La distribución modal del transporte ha deteriorado fuertemente el medio ambiente, ya que el automóvil particular es el que produce mayor contaminación, tanto en la generación de viajes/persona (1 857.5 gr/viaje/persona en comparación con los autobuses R-100, 50.7, y el metro, 2.78) como en el volumen total. Los 2.5 millones de vehículos que transitan en la ciudad generan 5.2 millones de toneladas anuales de contaminantes entre los que destacan 4.6 millones de monóxido de carbono, 450 mil toneladas de hidrocarburos, 60 mil de óxidos de nitrógeno, 10 mil de bióxido de azufre y el resto de partículas. Se considera que estas fuentes móviles provocan 40% de la contaminación atmosférica de la ciudad.

Adicionalmente, los cerca de 40 mil establecimientos industriales producen un 30% adicional de la contaminación del aire, pues se estima que emiten 385 mil toneladas anuales de partículas, 393 mil de bióxido de azufre, 91 mil de óxidos de nitrógeno, 114 mil de monóxido de carbono y 130 mil de hidrocarburos. El otro 30% de la contaminación atmosférica se genera por la erosión de suelos y la defecación al aire libre de cerca del 30% del total de habitantes de la ciudad que no cuentan con instalaciones sanitarias (véase Riva Palacio, 1987).

1.4 Medios de comunicación

Para el aparato productivo de la Ciudad de México es muy ventajoso que la urbe concentre los medios de comunicación requeridos por las actividades económicas. Además, la población requiere un conjunto de comunicaciones masivas, aunque su disponibilidad no condiciona, a diferencia de las actividades productivas, su localización.

Los servicios de correo postal y telégrafo se han expandido en correspondencia con el crecimiento físico y demográfico de la ciudad. En 1981 se realizó una nueva codificación postal así como su tratamiento automatizado, con el fin de agilizar el servicio. En lo que se refiere al servicio telefónico la ZMCM tiene el 38% de los teléfonos del país, y cuenta con el servicio de larga distancia automática (Lada) que se inició en 1970. En 1980 se introducen centrales digitales con el fin de ofrecer un mejor servicio de telefonía. En la actualidad se cuenta con una red de fax que agiliza la comunicación, lo cual beneficia fundamentalmente a la actividad económica. Teléfonos de México tiene en la ZMCM 67 edificios para centrales locales, con un total de 1.3 millones de líneas y 2.6 millones de aparatos que dan servicio al 27% de las familias de la urbe. En contrapartida, el 73% de las familias tienen que hacer uso de los 15 550 teléfonos públicos, que por lo general están en malas condiciones. Este servicio suele ser el que más tarda en satisfacer la demanda, aun en colonias con ingresos medios.

2. Otros equipamientos para la población

La organización de los pobladores se ha dado fundamentalmente en torno a la demanda de suelo urbano y la construcción de vivienda; la dotación de infraestructura y servicios públicos, así como la de equipamientos urbanos, sobre todo en lo que se refiere a salud, educación y abasto. En este apartado sintetizamos la situación de algunos de los más importantes equipamientos para la población de la Ciudad de México.

2.1 *Abasto*

La distribución de los productos alimenticios en la Ciudad de México tiene efectos importantes en su vida económica y social, pues de ello depende no sólo la alimentación de la población capitalina sino que, al tratarse del principal centro consumidor del país, afecta también las formas de producción y distribución del sector agropecuario.

El estudio del abastecimiento de alimentos en la Ciudad de México es de gran relevancia, pues existen importantes interrogantes sobre su adecuación, y no se cuenta con investigaciones que lo analicen en profundidad. Aquí se mencionarán únicamente algunas de las características básicas de esta problemática.

Si se considera al Distrito Federal únicamente, se estima que su población demanda diariamente 13 mil toneladas de alimentos que provienen de diferentes partes de la República. A través de la carretera Veracruz-Puebla-México se introduce el 50% del total; el 29% por la vía México-Querétaro y el resto por los accesos que comunican a la capital con Cuernavaca, Toluca y Pachuca. Se calcula que un 30% del abasto que llega al DF regresa al interior de la República. Esto causa fuertes pérdidas materiales y económicas.

El sector comercial urbano es sumamente complejo y heterogéneo; se compone de grandes cadenas de supermercados que comercializan alrededor del 35.5% del total de alimentos; de tiendas y mercados públicos que absorben el 22.5%; de pequeñas tiendas de abarrotes que representan el 22% y de mercados sobre ruedas y tianguis que comercializan el 20% (véase Rello y Sodi, 1989). El comercio de alimentos al menudeo (supermercados, tiendas sociales o tiendas detallistas), es la parte de la cadena de comercialización que absorbe el mayor incremento de precios debido a los intermediarios, transportistas, acaparadores, etc. La infraestructura para su almacenamiento y distribución comercial en la ZMCM está constituida por la Central de Abasto de la Ciudad de México, 298 mercados públicos, 56 mercados sobre ruedas organizados por la Comisión de Abasto del DDF (Coabasto), 833 tianguis en convenio con Coabasto, 363 concentraciones comerciales de abasto, 417 tiendas de autoservicio públicas y privadas y 33 069 establecimientos comerciales detallistas (véase Rello y Sodi, 1989).

Un sistema semejante existe en los 17 municipios conurbados del Estado de México y, en ambos casos, se orienta a satisfacer la demanda de los sectores con ingresos medios y altos, y deja sin atención a las zonas periféricas, donde las formas tradicionales de comercialización (minoristas y de atención personalizada) desempeñan un papel importante en la distribución de alimentos, sobre todo en las áreas alejadas del comercio moderno.

Las instituciones comerciales tradicionales absorbieron en 1985 el 64.5% del total de ventas del comercio minorista. Esta forma de comercialización aumentó considerablemente en los municipios del Estado de México, mientras que en el DF decreció, ya que el comercio moderno se incrementó a un ritmo mayor (éste absorbió en 1985 el 35.5% de las ventas totales en el Distrito Federal).

La distribución comercial de alimentos en la ZMCM privilegia a las zonas de menor densidad demográfica pero con mayor ingreso promedio, lo que hace que la distribución de habitantes y la de productos de primera necesidad no concuerden. De esta manera tenemos que el 75% de la venta de alimentos se lleva a cabo en seis delegaciones del DF, aun cuando en ellas se encuentre menos del 50% de la población metropolitana. Esta distribución desigual ha generado que la población de áreas periféricas se traslade hacia las zonas centrales para abastecerse. La estrategia de aprovisionamiento para esta población dependerá de la necesidad de optimizar el gasto familiar y de la estructura de abasto en cada zona, considerando que el área central es la de precios más bajos.

2.2 Servicios educativos y culturales

En la Ciudad de México el servicio educativo en los niveles elemental, medio y superior es el más completo del país; ello se debe a la magnitud de la concentración poblacional y de recursos, que no se limita a generar una demanda en el nivel elemental, sino que requiere también la capacitación de personal técnico-industrial, la formación de profesionales administrativos, etc., tanto para el sector público como para el privado. Aunque se podría hacer una historia de la educación en la ciudad, que tendría que partir de la

Real y Pontificia Universidad de México que data de 1553, la participación del Estado en la educación se dio de manera más relevante a partir de 1921, con la creación de la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes.

Históricamente la educación se ha concentrado fuertemente en la capital, y no fue sino hasta 1978 cuando se inicia un proceso de descentralización de los servicios educativos de los niveles elemental y medio, situación que no se da en el superior hasta mediados de los ochenta. En lo que se refiere al nivel superior se denota una distribución desigual en la ciudad: la mayor parte de las universidades públicas y privadas se localizan en la zona sur del AUCM; en el norte sólo nos encontramos con las instalaciones del Politécnico y, más recientemente, en algunos municipios conurbados, con universidades privadas que atienden la demanda del Estado de México (Huixquilucan y Tlalnepantla).

La primaria es uno de los niveles educativos con más elevada cobertura, ya que se tiene la capacidad para atender al 98% de la población en edad de cursarla. Según datos del censo de 1980, la ZMCM tenía un 14.6% de la población de diez años y más que carecían de instrucción primaria. La educación secundaria tiene una cobertura de alrededor del 100%. En el nivel superior se estima que la ZMCM cubre alrededor del 88% de los requerimientos en este nivel de educación (DDF, s.f.b.). Si bien es cierto que en la ciudad existe una gran capacidad para la atención educativa, nos encontramos con áreas desigualmente atendidas, sobre todo las periféricas, donde los equipamientos educativos generalmente son escasos.

Es claro que los factores económicos condicionan en la mayoría de los casos la deserción educativa, aspecto en el que, hasta la fecha, no existen datos confiables. La influencia económica más inmediata sobre la deserción escolar se encuentra en los costos directos de la educación sobre el presupuesto familiar. Buen número de los habitantes de los asentamientos populares conforman el llamado estrato de los "marginados", constituido por aquellas familias que en términos generales no ganan el salario mínimo. En éstas es donde se presenta con mayor agudeza el problema del desempleo y subempleo. A pesar de no existir cifras adecuadas, se puede considerar que el desempleo antes de la crisis se situaba en menos del 4% y entre 1984 y 1986 era de más del

5%;⁶ el subempleo representaba, según datos del censo de 1980, alrededor del 40% de la fuerza de trabajo.

La necesidad de incorporar a los niños como fuerza de trabajo desde temprana edad (lavacoches, vendedores ambulantes, etc.) no resulta en un abandono inmediato del sistema educativo; sin embargo, las pesadas jornadas de trabajo perjudican los niveles de aprovechamiento, que pueden influir en el abandono definitivo de la escuela. Esta situación no es exclusiva de los niveles elementales de educación; en los niveles medios y superiores también se presenta el fenómeno de deserción, el cual es atribuible fundamentalmente a factores de carácter económico.

El promedio de analfabetos en el DF, según el censo de 1980, era del 8.6%, muy inferior al nacional (21.2%), mientras que en el Estado de México era de 19.3%. Se advierte que en el interior de la Ciudad de México existen diferencias cuantitativas en las tasas de analfabetismo. Éstas son mayores en las delegaciones y municipios que tienen todavía características rurales como Milpa Alta, Xochimilco, Cuajimalpa y Tláhuac (entre 14 y 18%). En los municipios conurbados del Estado de México existen tasas muy similares. Por otro lado, las delegaciones centrales como la Cuauhtémoc, Benito Juárez y Azcapotzalco tienen promedios inferiores al Distrito Federal (entre 5% y 8%).

2.3 Sistema de salud

Los códigos prehispánicos muestran la existencia de una medicina indígena que en la etapa colonial se fusiona con la europea. Durante el primer siglo del México independiente, la salud no era competencia de la federación y el servicio recaía en particulares y en los estados y municipios. En 1936 se crea la Secretaría de Asistencia Pública para proporcionar servicios de asistencia médica y social a la población. En 1943 se transforma en Secretaría de Salubridad y Asistencia, y a partir de entonces se desarrolla un sistema de salud pública en el que destaca la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

⁶ Informe presidencial, 1990.

(SNDIF) en 1977, entre los principales. Todos estos organismos tienen su sede y se concentran principalmente en la Ciudad de México.

El Distrito Federal en 1980 contaba con un total del 1 068 unidades médicas, de las cuales 960 eran de consulta externa y 108 de hospitalización. Para 1983 el total de unidades en el DF se redujo a 912, aunque se elevaron las camas censadas y el personal médico. Como resultado de la destrucción ocasionada en hospitales de la ciudad por los cruentos sismos ocurridos en septiembre de 1985, se produjo una reducción en las instalaciones médicas; de esta manera en 1989 hubo un total de 723 unidades médicas en el DF, de las cuales 619 eran de consulta externa y 104 de hospitalización. Asimismo, 335 atendían a la población abierta y 388 a derechohabientes. El número de camas censables fue de 16 031 y el personal médico se mantuvo en la misma proporción que en años anteriores (22 488).

Se estima que esta capacidad de oferta de servicios médicos en el Distrito Federal puede atender a una población de casi el doble de la que tiene, pero esto se debe a que las instituciones de salud reciben también a un gran número de pacientes del interior de la República. Al tomar en consideración la cobertura de los servicios públicos de salud, se observa que, a pesar de haberse dado un rápido crecimiento de la Ciudad de México a partir de los cuarenta, la localización de las instalaciones médicas se dio fundamentalmente en el centro, en torno a las partes más antiguas y de mayor ingreso. En contrapartida, los nuevos asentamientos, sobre todo en el este, sureste y nordeste no contaban con este tipo de equipamientos hasta mediados de los sesenta (véase Ward, 1989).

La construcción de instalaciones en la periferia, hasta la fecha, es bastante dispersa. Los patrones de ubicación de los centros de salud han dependido del tipo de institución de la que se trate; el ISSSTE y el IMSS se han preocupado más por la construcción de importantes conjuntos de especialización y de hospitalización y han hecho pocos esfuerzos para instalar clínicas en las zonas suburbanas pobres, a pesar de que un buen porcentaje de sus derechohabientes vivan en estas áreas. La SSA y la Dirección General de Servicios Médicos del DF son los que han facilitado el acceso y han ofrecido servicios de salud en la periferia; sin embar-

go, no logran atender la demanda generada en esas zonas. Asimismo, es conveniente considerar que aun cuando la población sea derechohabiente de estos servicios, no necesariamente acude a ellos, ya que tiene que realizar recorridos hasta de 12 km para conseguir el servicio y prefiere consultar a médicos privados, que generalmente se encuentran dentro de los asentamientos populares, sobre todo cuando se trata de enfermedades que no requieren tratamientos largos ni hospitalización.

Se puede decir que, a pesar de que la Ciudad de México disminuye relativamente su importancia económica y demográfica, sus incrementos absolutos y la cristalización de una superconcentración megalopolitana continuarán agravando su problemática interna en la medida en que persista la crisis económica que estalló en 1982. Esto exigirá al aparato del Estado que establezca políticas y acciones más rigurosas para enfrentar los múltiples desafíos que demanda el nuevo México urbano-industrial. Recientemente el Estado ha implementado políticas para su redimensionamiento, entre las que podemos mencionar: la privatización de algunos servicios (teléfono); la reducción del gasto público o de los subsidios (salud, educación, transporte, luz, etc.); la concesión para la administración o usufructo de infraestructuras (carreteras). Nos enfrentamos, así, a una ciudad en la cual la gestión de los servicios urbanos está sufriendo una verdadera transformación, y cuyas consecuencias, por el momento, no parecen muy positivas para los sectores mayoritarios y más desprotegidos de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Cervantes, Edilberto (1987). "Los servicios educativos en el Distrito Federal", en G. Garza *et al.* (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, México.
- Cervantes Sánchez, Enrique (1987). "La Zona Metropolitana de la Ciudad de México", *Visión de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Ed. Academia Mexicana de Arquitectura y Comisión de Conurbación del Centro del País, México.
- Conrado, C., C. López y M. Vidrio (1987). "Abastecimiento de hidrocarburos en la Ciudad de México", en G. Garza *et al.* (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, México.

- Departamento del Distrito Federal (s.f.). "La Ciudad de México en números", Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.
- . "Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal", 1986-1988, Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (documento para discusión).
- Dirección General de Servicios Médicos del Distrito Federal (1987). "Sistema de atención a la salud en el Distrito Federal", en G. Garza *et al.* (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, México.
- García Peralta, Beatriz (1987). "La situación de la vivienda en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en G. Garza *et al.* (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, México.
- Garza, Gustavo (1985). *El proceso de industrialización en la Ciudad de México, 1821-1970*, El Colegio de México, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1990). *Anuario Estadístico del Distrito Federal*, México.
- Iracheta, Alfonso (1988). "Los problemas del suelo y la política urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en Raúl Benítez y José B. Morelos (comps.), *Grandes problemas de la Ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal y Plaza y Valdés, México.
- Legorreta, Jorge y Ángeles Flores (1989). *Transporte y contaminación en la Ciudad de México*, Centro de Ecodesarrollo, México.
- Linares Zarco, Jaime (1990). "Nueva política del agua", *Ciudades* 6, abril-junio, México.
- Lizt Mendoza, Sonia (1988). "Respuesta del transporte urbano en las zonas marginadas", en Raúl Benítez y José B. Morelos (comps.), *Grandes problemas de la Ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal y Plaza y Valdés, México.
- Negrete, María Eugenia y Héctor Salazar (1987). "Dinámica de crecimiento de la población de la Ciudad de México: 1900-1980", en G. Garza *et al.* (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, México.
- (1986). "Zonas metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, El Colegio de México, enero-abril.
- Rello y Sodí (1989). *Abasto y distribución de alimentos en las grandes metrópolis*, Ed. Nueva Imagen, México.
- Riva Palacio, Enrique (1987). "Contaminación del ecosistema de la ciudad de México", en G. Garza *et al.* (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, México.
- Schteingart, Martha (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado,*

empresa y sociedad en la Ciudad de México, El Colegio de México, México.

Unikel, L., C. Ruiz Ch. y G. Garza (1976). *El desarrollo urbano en México*, El Colegio de México, México.

Ward, Peter (1989). *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, Ed. Nueva Imagen, México.

CONFORMACIÓN DEL ESPACIO URBANO Y SU RELACIÓN CON EL TRANSPORTE PÚBLICO. ASPECTOS HISTÓRICOS

*Valentín Ibarra Vargas**

INTRODUCCIÓN

Sólo quien conoce el proceso secular de expansión territorial de la Ciudad de México es capaz de identificar el origen remoto de los nombres que recibieron algunas colonias o barrios y que, posteriormente, sirvieron para designar a las estaciones del metro. Sus nombres evocan el pasado precolonial y colonial de la Ciudad de México; y bien podrían corresponder al título de cada uno de los capítulos de un libro de historia urbana.

Tacubaya, Tacuba, Copilco, Narvarte, sólo para mencionar algunos puntos de referencia conocidos y reconocibles con facilidad por el habitante de la Ciudad de México, y que actualmente forman parte del núcleo central de la zona metropolitana, estaban, a fines de la primera mitad del siglo XIX, enclavados en los asientos de viejas haciendas coloniales y pequeños poblados de herencia indígena. Su vida social y económica se desarrollaba al margen del tráfico ciudadano restringido a un área que hoy se antoja excesivamente reducida. Las imágenes reproducidas por testigos de esa época muestran el trájín de coches tirados por animales transportando personas y mercancías que, sin orden ni concierto, se entremezclaban con los cientos de peatones que circulaban por las mismas calles.

Pero del mismo modo que ahora la Ciudad de México consti-

* Profesor-investigador del CEDDU, El Colegio de México.

tuye el centro de consumo más grande del país, en otra escala y con diferente intensidad, la ciudad finisecular absorbía también los productos para los cuales no era autosuficiente. Uno de los medios actuales para hacer llegar los productos del campo circundante es el que los antiguos mexicanos, varios siglos antes, emplearon para similar propósito: canoas o trajineras. Las hortalizas y legumbres provenientes de Xochimilco y Texcoco, por ejemplo, eran transportadas en canoas aprovechando las redes pluviales, vestigios de lo que había sido la zona lacustre del antiguo Tenochtitlan.

En cuanto al traslado de personas baste mencionar que con el advenimiento del tranvía de mulitas, un viaje desde el Zócalo hasta la plaza de Xochimilco duraba aproximadamente doce horas. La tecnología utilizada en el transporte de la Ciudad de México y el diseño de sus redes no permitían un flujo continuo y rápido por vía terrestre.

Éste es el bucólico paisaje que la anécdota nos dibuja en gruesos trazos, pero que refleja sin proponérselo el funcionamiento de la Ciudad de México en el siglo pasado.¹ Es necesario, sin embargo, intentar observar más de cerca la relación y el acoplamiento existentes entre la forma urbana, resultante de las actividades y diferentes usos del suelo que se desarrollan en la ciudad, y el sistema de transporte que los vincula.

I. CONTEXTO DEMOGRÁFICO Y URBANO, 1858-1910

1. Crecimiento demográfico

A pesar de que se carece de una confiabilidad aceptable en las cifras de población, los datos disponibles son suficientes para marcar la tendencia demográfica del siglo pasado. Según se desprende del cuadro siguiente, son notorias las oscilaciones que sufre el comportamiento demográfico: un ligero crecimiento durante la primera parte del siglo pasado, con descensos en algunos años, y una aceleración a partir de la octava década.

El crecimiento ocasional de la Ciudad de México, por supues-

¹ Estos pasajes históricos de la época pueden verse en Alfonso de Icaza Green (1975) y en Jesús Galindo y Villa (1925).

Población de la Ciudad de México y el Distrito Federal²

<i>Año</i>	<i>Ciudad de México</i>	<i>Distrito Federal</i>
1811	168 846	
1820	179 830	
1852	170 000	
1862	200 000	269 534 (1854)
1870	225 000	
1880	241 000	344 964
1985	335 140	486 071
1900	368 896	541 516
1910	471 066	720 753
1921	615 367	
1930	974 108	

to, no debe confundirse con el inicio de un proceso de urbanización; debe recordarse que se está limitando el análisis a un ámbito geográfico reducido, al margen de lo que estaba ocurriendo en todo el territorio nacional. Por el contrario, la característica del siglo XIX fue el continuo flujo y reflujo de población entre centros urbanos, como consecuencia del permanente estado de zozobra que produjeron tanto las luchas políticas intestinas como las intervenciones militares extranjeras.

Después, con la estabilidad porfiriana, sobre todo a partir de la novena década del siglo pasado, la centralización política y económica empieza a sentar sus reales, contribuyendo a prefigurar el sistema urbano preeminente que se desarrollaría en el futuro:

La información de los primeros años de la novena década del siglo indica que fueron años de crecimiento de la ciudad. Los 300 000 habitantes que García Cubas calculó, representan un aumento del 31% con relación a la estimación que hizo para el año de 1870. Un creci-

² Los datos de la población, tanto los correspondientes a la Ciudad de México como al Distrito Federal, fueron seleccionados de las diversas fuentes recopiladas en el trabajo de De Gortari y Hernández (1988). Cabe aclarar que se dispone, en ocasiones, de información diferente para un mismo año; sin embargo, lo que interesa destacar es la tendencia en el crecimiento demográfico, más que asegurar la precisión del dato. Vale la pena aclarar que el Distrito Federal comprendía varias municipalidades, incluida la de la Ciudad de México, la cual representaba una porción pequeña del total.

miento de población de esta magnitud se ve confirmada por el desarrollo que tuvieron otros factores en el área durante ese periodo. Los últimos años de la séptima década y los primeros de la octava fueron el inicio de grandes mejoras en las comunicaciones. Las líneas de telégrafos unieron a la capital con la mayor parte de las ciudades importantes. El sistema de carreteras se expandió y mejoró un poco, y el tren a Veracruz, con un ramal a Puebla, fue terminado en 1873. Algunas industrias tales como la del papel, la textil, y la de materiales de construcción dieron señales de vida y se expandieron a fines de la octava década al amparo de la estabilidad política (Davies, 1972: 504).

2. Expansión física

La primera impresión que se obtiene al observar los planos de la Ciudad de México de la primera mitad del siglo XIX es la de un marcado estancamiento de la mancha urbana; la coincidencia, durante este periodo, entre el escaso crecimiento de la población y la prácticamente nula expansión del área urbana son evidentes. La extensión de la ciudad en los años cincuenta del siglo pasado era tal que fácilmente se transitaba a pie de norte a sur o de este a oeste; más exactamente, en 1858 el área urbana ocupaba apenas 8.5 kilómetros cuadrados, es decir, la cuarta parte de la superficie que ocupa la delegación Cuauhtémoc, una de las unidades político-administrativas más pequeñas de la actual área urbana de la Ciudad de México (AUCM).³ En estas circunstancias, la necesidad de contar con un transporte público intraurbano era inexistente.

Por otra parte, en la periferia de esta área, rodeando a la Ciudad de México de aquel entonces, se encontraban pueblos que mantenían con ésta diferentes relaciones. Hacia el norte, en el punto más destacado, se ubicaba el centro religioso más importante de todo el país, la Villa de Guadalupe, el que generaba un flujo continuo y permanente de personas; las litografías alusivas al lugar representan un pequeño poblado adyacente a dicho centro, perteneciente a la municipalidad de Guadalupe Hidalgo; el potencial poblamiento a lo largo del camino entre el núcleo urbano y la sede religiosa tendía a ser una consecuencia natural. Al sur y al sureste

³ Aunque no existe correspondencia exacta, podría afirmarse que el antiguo casco urbano estaría circunscrito a los límites de la delegación Cuauhtémoc, ocupando sólo una porción de su territorio.

se encontraban pequeñas localidades como Mixcoac, San Ángel, Coyoacán, a las que acudían durante los fines de semana los sectores de la población propietarios de casas veraniegas; el camino a Tlalpan fue el eje que se utilizó para comunicarse con estas pequeñas poblaciones o haciendas, así como con las municipalidades de Tlalpan y Xochimilco. Con el poniente el vínculo era de otro tipo; poblados ancestrales, entre los que se encuentran Tacuba (en el norponiente) y Tacubaya (en el surponiente) gozaban de una cierta autonomía política y de una ventaja en la localización respecto a las zonas de inundaciones, lo que les permitió sostener una población relativamente importante; podría afirmarse que su situación privilegiada las transformó en las primeras municipalidades dormitorio de la Ciudad de México. En cambio, el oriente se mantuvo más aislado; como se mencionó antes, por ejemplo, la comunicación entre Texcoco y la Ciudad de México se conseguía a través de canales, los que también en el futuro serían cerrados a la navegación de canoas y trajineras aduciendo razones de higiene.

Pero la inmutabilidad del contorno físico de la ciudad mantenido por medio siglo pronto empezó a sufrir jalones desde distintos puntos. Una débil expansión demográfica y urbana delataba ya embrionarias relaciones de diferente orden entre unidades separadas y que en el futuro se iban a estrechar tanto que se unirían físicamente en una sola y gran unidad. Es así que cincuenta años después, al término del porfiriato (1910), la Ciudad de México ya alcanzaba los 40.5 kilómetros cuadrados de extensión. Pero no se trató de un ensanchamiento aleatorio de la superficie urbana; sobre todo en la última etapa (1900-1910) las nuevas condiciones socioeconómicas impulsadas por el porfirismo dejaban su impronta en el territorio: la segregación espacial entre castas se estaba extinguiendo para dejar lugar a la segregación entre clases sociales:

Los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX, hasta ahora poco estudiados, marcan un cambio trascendental en la estructura física y social de la Ciudad de México... El área ocupada por la ciudad colonial que no había registrado expansión se cuadruplica absorbiendo municipios aledaños, haciendas y ranchos periféricos e invadiendo antiguos barrios indígenas... Esta expansión no se reduce a un cambio ecológico-demográfico sino refleja también un cambio social que origina un fenómeno de segregación de la población en barrios

de acuerdo a sus ingresos, asociado más a una estructura de clases sociales (Morales, 1974: 71).

3. Zonas habitacionales

La expansión física de la ciudad durante la segunda mitad del siglo XIX es resultado, principalmente, de la creación de fraccionamientos para la vivienda. El minucioso trabajo que al respecto realizó Dolores Morales (1974), permite seguir las diferentes etapas del proceso de construcción del espacio habitacional, entre 1858 y 1910. Tomando el resumen que esta misma autora presenta en el *Atlas de la Ciudad de México* (1987), es posible examinar la dirección que tomó la fundación de fraccionamientos en la capital del país, entre 1858 y 1910.

Primera etapa, 1858-1883

Esta etapa inicial se caracteriza por un desarrollo muy lento de las colonias debido a que no había una demanda real de vivienda, a que la población creció poco y prefirió ocupar los numerosos lotes del centro que habían quedado al demolerse los conventos y a que se trata todavía de un periodo de estancamiento económico (p. 65).

No obstante esta persistencia de la forma urbana, pequeños cambios se perciben:

...el crecimiento se genera básicamente hacia el noroeste con la creación de las colonias Barroso, Santa María [para población de clase media alta] y Guerrero [colonia para obreros y artesanos].

El poniente se desarrolló con la formación de la colonia Arquitectos... dentro de los límites de la ciudad se remodeló una pequeña extensión periférica del noreste al formarse la colonia Violante en el barrio de Tepito (p. 65).

Segunda etapa, 1884-1899

El ritmo de crecimiento de zonas habitacionales es mayor en este lapso. Según parece, la actividad inmobiliaria no es lo suficiente-

mente rentable como para atraer al gran capital, a pesar de lo cual se fundan varios fraccionamientos como resultado, en parte, del aumento en la población conforme a la información que conseguimos páginas arriba:

...se establecen al noreste las colonias Morelos, la Bolsa, Díaz de León, Rastro, Maza y Valle Gómez, habitadas por obreros y población de bajos recursos... Hacia el sector poniente se crean las colonias San Rafael y Limantour, en las que se establece población de clase media, así como la Santa Julia, fraccionamiento de gran extensión que atrajo un alto número de habitantes. En la parte sur se crean las colonias Indianilla e Hidalgo (p. 65).

Tercera etapa, 1900-1910

Ésta es la de mayor dinamismo, pues tal como se puede apreciar a simple vista, la superficie correspondiente a los nuevos fraccionamientos erigidos en este periodo es mayor que la que ocupaba el casco urbano original; igualmente, las colonias, en general, son de una extensión superior a la de las colonias establecidas en las etapas anteriores. Otra peculiaridad manifiesta es la pérdida de la traza reticular a consecuencia de que las nuevas unidades residenciales ya no se orientan siguiendo el patrón de los puntos cardinales, "sino un diseño diagonal al resto de la ciudad y paralelo al Paseo de la Reforma".

Pero tal vez lo más sobresaliente sea el cambio en la naturaleza de las empresas promotoras que, además de convertirse en sociedades anónimas y conseguir financiamiento bancario, construyen para los sectores de altos y medios ingresos. Es normal también que otras colonias habitadas por población pobre y migrante surjan en zonas menos favorecidas en cuanto a servicios, y bajo condiciones financieras diferentes:

Esta tercera etapa registra un crecimiento hacia el sudponiente con el surgimiento de colonias para clases altas provistas de sistemas perfeccionados de servicios [Juárez, Cuauhtémoc, Roma y Condesa]...

Hacia el poniente y norponiente se crean las colonias Tlaxpana y Santo Tomás que unen a la ciudad con Tacuba; San Álvaro y el Imperial la ligan con Azcapotzalco, y al norte y noroeste nacen

Peralvillo y Chopo. Al noreste se forman los fraccionamientos Scheibe y Romero Rubio para la clase obrera y al sur las colonias populares del Cuartelito y la Viga (p. 65).

A partir de esta rápida descripción es sencillo apreciar cómo la expansión física de la ciudad se acompañó de la conformación de un espacio segregado socialmente, así como de la presencia temprana de un fenómeno de conurbación hacia el poniente.

4. Usos del suelo no habitacionales

En los años setenta del siglo pasado la actividad industrial bajo el sistema fabril recibe un fuerte impulso. Varios son los factores que contribuyeron a transformar el perfil industrial de México. Sin duda, la apertura de la economía mexicana al capital extranjero que propició el régimen porfirista fue uno de esos factores; pero el mejoramiento en la infraestructura básica construida por el gobierno de Porfirio Díaz fue el elemento difusor de la industria. Particularmente en la Ciudad de México se empieza a experimentar un desarrollo industrial superior al del resto de las ciudades, debido al diseño de la red ferroviaria nacional y a la enorme inversión destinada a la generación de energía eléctrica que abastecería a la capital. Todo esto, pocos años después, desemboca en una concentración espacial de la industria:

...al nacer el siglo xx comienza otro patrón de distribución territorial de la industria, caracterizado por la concentración espacial en una sola ciudad. Este nuevo proceso es determinado por los requerimientos técnicos de relaciones interindustriales de las empresas fabriles y por una gama de acciones político-económicas que al aumentar y mejorar las condiciones infraestructurales necesarias para la producción de las fábricas tiene un efecto directo sobre la concentración industrial (Garza, 1987: 91).

En cuanto a la actividad industrial dentro del valle de México, por su dependencia respecto de la fuerza hidráulica, algunas ramas, prácticamente desde su nacimiento, tendieron a localizarse en la periferia de la ciudad. Especialmente la industria textil, la más importante a mediados del siglo pasado, contaba con fábricas

Total de fábricas en el Distrito Federal⁴

México	155
Tacuba	10
Coyoacán	2
San Ángel	4
Tacubaya	2
Santa Fe	2
Tlalpan	2
Milpa Alta	1
Total	178

no sólo en el viejo casco urbano sino también en San Ángel, Tlalpan, Chalco y Tlalnepantla, donde existían recursos acuíferos suficientes para soportar este tipo de actividad. Para 1902, además de que se advierte una diversificación de la industria, ésta se encuentra más dispersa dentro del territorio del Distrito Federal, no obstante que el grueso de los establecimientos industriales siguen prefiriendo instalarse en la ciudad propiamente dicha.

Las actividades comerciales y de servicios de cierto nivel de especialización se localizaban preferentemente en el centro de la ciudad. Esta concentración espacial se vio favorecida también por las obras suntuarias y monumentales emprendidas por la dictadura porfirista, haciéndolas símbolo de su poder político absoluto y del auge económico nacional.

El cuadro que se va configurando con los diferentes elementos de la estructura urbana conforme irrumpe el presente siglo queda así más o menos delineado. Su materialización se constituye mediante un avance casi simultáneo de cada uno de esos elementos (desarrollo y dispersión de la actividad económica, segregación espacial de la creciente población y la consecuente expansión de la superficie urbana), derivándose naturalmente una progresiva

⁴ Véase Antonio Peñafiel (1902: 93), citado en De Gortari y Hernández (1898: 132-133). En Garza (1897: 90) aparece también un cuadro con una distribución de establecimientos industriales por grupos, para el año 1879, en el que el número total de establecimientos es muy superior al de Peñafiel; sin embargo, tal como se señala en la nota de pie en el cuadro de Garza, en el total también se incluyen establecimientos de pequeña producción mercantil además de las fábricas.

complejidad de la red de interrelaciones urbanas y haciendo imprescindible un elemento que facilite su funcionamiento: *el transporte intraurbano*.

II. EL SISTEMA DE TRANSPORTE Y LA ESTRUCTURA URBANA

1. Los precursores del transporte colectivo intraurbano

El ferrocarril suburbano

La continuidad en el desenvolvimiento del transporte, centro de la revolución tecnológica que transformó al mundo, obliga a considerar primero, como antecesor del tranvía, a aquellos ferrocarriles que se construyeron al iniciarse la segunda mitad del siglo pasado, para conectar diversas localidades asentadas en el valle de México. Incluso, en múltiples ocasiones, es imposible distinguir de la lectura de testimonios de la época si se están refiriendo al ferrocarril, que originalmente usa el vapor como fuerza motriz, o al tranvía.

Debe notarse que el tendido de vías férreas dentro del valle de México no era sino una etapa de un proyecto nacional más ambicioso que sobrepasaba cualquier objetivo de desarrollo local. Por este afán modernizador, doce años después de que empieza a correr el primer tren en el mundo (de Stockton a Darlington), se aprueba la concesión para construir el ferrocarril México-Veracruz (22 de agosto de 1837), y se inaugura, después de muchas vicisitudes, el primer día de enero de 1873.

Pero, mientras se espera dar término al anhelado y ambicioso objetivo de trazar una línea interoceánica, pequeños tramos se empiezan a sumar a la incipiente red ferroviaria. Así, el 4 de julio de 1857 se inaugura la ruta ferrocarrilera de tracción animal entre la Ciudad de México y la Villa de Guadalupe. La razón de esta vía se debe no sólo a la importancia nacional que tenía este centro religioso, sino también a que existía ya un importante núcleo de población cuya actividad le obligaba a trasladarse cotidianamente a la ciudad. Muy poco después se inaugura la línea México-Tacubaya, que posteriormente se prolongaría hasta Santa Fe, por el oriente, y hasta Tizapán por el sur, pasando por Mixcoac y San

Ángel; y hacia Tlalpan pasando por Churubusco, San Antonio, Santa Ursula y Huipulco. Este desarrollo de la red ferroviaria, repetimos, permitió agilizar el flujo ya existente de personas y, en menor medida, de mercancías entre diferentes poblados ubicados dentro del valle de México.

Otra empresa de ferrocarril, también concebida en sus inicios como interurbana (1870), tenía el proyecto de conectar a la Ciudad de México con la de Toluca. Por supuesto, la vía completa se concluyó mucho tiempo después (1880), pero mientras tanto algunos tramos sirvieron también como transporte suburbano:

En el pequeño tramo México-Tlalnepantla... se hizo un eficiente y regular movimiento de carga y pasajeros.

Los trenes partían de la calle Balvanera (Pino Suárez) tirados por troncos de mulas hasta la estación de la Teja, donde terminaba el servicio urbano y se sustituían los animales por una locomotora; a partir de ahí sólo se detenían en San Juanico, Tacuba y Atzacapotzalco para no alterar la regularidad de los viajes, pues su velocidad normal debería de ser de 500 metros por minuto para poder hacer el recorrido ordinario entre Balvanera y Tlalnepantla en una hora.⁵

Pero al igual que esta última (inaugurada por el presidente de la República en marzo de 1874), prácticamente todas las líneas ferroviarias se enlazan a la red de tranvías de mulitas propiamente urbana. Así, la ruta que procede de Tacubaya y que termina en el sitio que ocupaba la estatua de Carlos IV (Reforma y Juárez), permite a los pasajeros transbordar a los tranvías que se dirigen hasta la Plaza de la Constitución. Debe agregarse que cada nuevo tramo de vía que se deseara construir debía autorizarse por la autoridad competente; de ahí que se tenía la capacidad de salvaguardar la articulación entre ambas redes, la suburbana y la urbana.

⁵ Los puntos mencionados en la cita pertenecen todos a la actual zona metropolitana de la Ciudad de México, pero en aquella época formaban pequeños poblados no muy alejados de la ciudad; por ejemplo, la vía que unía a la Estación de la Teja y a Tlalnepantla tenía una longitud de 17 kilómetros (Cosío Villegas, 1955: 688).

Tranvía de mulitas

La primera vez que una mula es enganchada a un vagón montado sobre rieles ocurre en Inglaterra en 1809. Y no es sino hasta 1856 cuando esta innovación llega a México, quedando formalmente establecida mediante un decreto del Congreso Constituyente por el cual se otorga la primera concesión para introducir el servicio.

La primera ruta de tranvías puesta formalmente en servicio se inicia en 1860, es decir, pocos años después de que lo hiciera el ferrocarril. Su recorrido partía de la Catedral y finalizaba en la Ermita de Tacubaya. Posteriormente se otorgarían otras concesiones cuyos servicios permitirían unir el centro de la ciudad con diferentes puntos de la periferia. Se va haciendo tan urgente la necesidad de este nuevo modo de transporte que, en 1877, la empresa de ferrocarriles urbanos y el Ayuntamiento de la Ciudad proyectaron un programa de expansión de rutas.

El servicio, en esos años, entró en un auge inusitado; produjo evidentes beneficios privados y sociales. Pero también, lo que parece ser una consecuencia natural en toda esfera económica sujeta a la acción libre del mercado, aparecieron las primeras tendencias a la concentración en la propiedad de capital. Prueba de esto es el convenio celebrado entre el Ayuntamiento de la Ciudad de México y los propietarios de los tranvías, el 24 de febrero de 1883,⁶ mediante el cual se autoriza que una compañía absorba a todas las pequeñas empresas prestadoras del servicio. En 1890 la empresa concesionada contaba con 175 kilómetros de vías, 55 locomotoras, 600 coches de pasajeros, 80 carros, 3 000 mulas y caballos, y empleaba 300 conductores, 800 cocheros, 100 inspectores, 1 000 trabajadores y un veterinario con varios ayudantes. Con el propósito de dimensionar la magnitud de este monopolio, conviene advertir que la actual red del metro no llega a contar con esa longitud.

Pero si esto era ya sorprendente, a finales de siglo (1898), el sistema de transporte ya tenía una extensión de 242 km de líneas férreas utilizadas tanto por locomotoras a vapor como por tranvías de mulitas; ningún punto importante cercano a la Ciudad de

⁶ Debe añadirse que este tipo de solicitudes pasaban antes por la aprobación de otras dependencias oficiales como la Secretaría de Fomento (Archivo Histórico del ex Ayuntamiento de la Ciudad de México, 1524-1928).

México quedó sin comunicación (Sierra, 1976: 18-21). Este hecho da fe de la presencia de un negocio ampliamente rentable.

En resumen, durante un buen número de años el tranvía de mulitas y el ferrocarril suburbano coexistieron y se complementaron para proporcionar el servicio de transporte; el ferrocarril y los tranvías se alimentaban mutuamente en los puntos de confluencia, como indicábamos antes. Pero para 1875 ya es notorio el predominio del tranvía de mulitas en el transporte intraurbano debido a factores técnicos, económicos y ambientales: la gran diferencia entre los costos de producción del servicio de transporte por ferrocarril y los del tranvía (la enorme inversión en equipo que significaba la tracción de vapor, la inversión en el material de rodamiento y su oneroso mantenimiento) trajeron por consecuencia la desaparición del primero. Por otra parte, es innegable que el tranvía de mulitas, dadas sus características técnicas, podía responder más rápidamente a la nueva dinámica de expansión física a la que, sin proponérselo, había contribuido primero el ferrocarril suburbano y después el mismo tranvía.

2. Conformación del espacio urbano y función del transporte, 1858-1910

Indudablemente el transporte contribuyó a consolidar y a dar celeridad al proceso de crecimiento de la mancha urbana, que el funcionamiento interno de la ciudad y los cambios económicos, sociales y políticos del país ya estaban impulsando; pero, en general, la introducción del tranvía fue una respuesta a las necesidades que ocasionaba la nueva configuración urbana. En relación a esto último, a partir de la información financiera de algunas de las empresas concesionadas, es posible inferir que el diseño de las rutas del ferrocarril suburbano se acopló a lo que en la terminología de la planificación se denominan “líneas de deseo”; es decir, mediante la sustitución de anacrónicos modos de transporte de superficie por uno moderno, aprovechando los mismos recorridos que la población usualmente realizaba. La prueba de que funcionó así es el beneficio económico que se obtuvo casi de inmediato, por lo que es de suponer que las líneas férreas se trazaron sobre zonas que garantizaban un umbral mínimo de demanda por viajes. Por

todo esto, es válido afirmar que el sistema de transporte, en un primer momento más interurbano que intraurbano, se adaptó a la estructura espacial.

Otro factor que contribuyó a fortalecer la demanda preexistente por viajes es de índole tecnológica. Los anteriores modos de transporte (la diligencia y el ómnibus de caballos), debido al escaso desarrollo de la infraestructura vial de la que dependían, resultaban excesivamente lentos (sobre todo en épocas de lluvia) y caros (Vidrio, 1978: 203), lo que desalentaba la movilidad interurbana. Con la reconversión tecnológica que se produjo al introducir la tracción a vapor, en cambio, se estimularon los desplazamientos; la mayor frecuencia y seguridad, la velocidad, comodidad y costo relativo de los viajes promovieron no sólo el traslado de personas sino el de mercancías.

Pero debemos tomar en cuenta las consecuencias de esta situación. Aun en esta primera etapa, una vez establecida, la red de transporte condicionó algunas transformaciones de la estructura urbana. A modo de ilustración baste mencionar el efecto que tuvo la línea Tacubaya-México en el patrón de localización de la vivienda en las zonas de influencia: en sus inicios contribuyó a dispersar la población entre ambos centros al promover el establecimiento de nuevas viviendas tanto en los extremos de la vía como en sus márgenes; sin embargo, el servicio empezó a deteriorarse y esto se reflejó en tarifas altas, baja frecuencia y escasa velocidad, lo que obligó a que la población se reconcentrara de nuevo en la Ciudad de México y despoblara lo que antes se había colonizado. En otras palabras, aun cuando no se lo proponga, el transporte tiene una influencia que refuerza o debilita, según el caso, la interdependencia de una región urbana.

Los últimos diez años del siglo XIX, como vimos en el apartado anterior, se destacaron por el fuerte desarrollo del sistema tranviario, a tal grado que casi ningún punto dentro de la ciudad se mantenía sin conexión con el resto. De nueva cuenta, es indudable que el tranvía respondía al crecimiento de la población, al ensanchamiento diferencial del espacio urbano y al surgimiento de nuevos usos del suelo a raíz de la diversificación económica que estaba experimentando la ciudad.

En todo este proceso de cambio, las referencias a la dictadura son ineludibles; el perfil social, económico y político del país y, en

particular, de la Ciudad de México se transformó radicalmente, sobre todo en el último periodo (1900-1910). Asimismo, el aliento modernizador, como veremos, envolvió al transporte de la ciudad. El ejemplo más conspicuo de esto fue el tranvía eléctrico.

II. EL TRANVÍA ELÉCTRICO

1. Buenos augurios del nacimiento: el padrinzago porfirista

El periodo que media entre la aparición del tranvía eléctrico en el mundo y los primeros intentos por iniciar su operación en la Ciudad de México es muy breve: el tranvía eléctrico empieza su operación en 1881 en Berlín, y muy pronto se hacen planes para instalarlo en la Ciudad de México. Antes, ya muy cerca de los albores del siglo xx, una serie de proyectos cuyo propósito era dejar atrás el uso de la tracción animal y sustituirla por medios técnicos modernos intentó ponerse en operación. Entre éstos destaca la solicitud para hacer una “prueba práctica” con “el nuevo sistema de tranvías movido por medio de aire comprimido.”⁷

Una condición para poner en marcha el tranvía eléctrico era asegurar el suministro de energía eléctrica. Así, el 17 de diciembre de 1897, la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal de México, S. A., afirma “que a fin de establecer la tracción eléctrica en sus líneas, esta Compañía piensa establecer una instalación para producir energía eléctrica empleando el vapor como fuerza motriz”. Con el apoyo expreso del presidente Díaz, se decide autorizarles el uso del agua para su planta eléctrica de Indianilla.

Debe acreditarse a favor de la Compañía, por el riesgo económico que entraña, que la sustitución del sistema anterior le significó una erogación muy cuantiosa. El *Trolley System*, como era conocido el sistema eléctrico aplicado a los tranvías,

no necesitaba grandes cambios en la vía, pero era muy costoso, tanto porque la misma construcción de los acumuladores lo era, como porque el peso de los artefactos era considerable, aumentando

⁷ La solicitud de “prueba práctica” fue presentada en junio de 1896 por el Sr. Braniff, connotado hombre de negocios vinculado al desarrollo del ferrocarril en México (Archivo Histórico del ex Ayuntamiento de la Ciudad de México).

mucho el peso muerto que se tenía que arrastrar; obligaba además, en líneas largas, a multiplicar las instalaciones para cargar los acumuladores, lo que aumentaba el costo de primera instalación, y no quitaba la obligación de llevar hilos cuando la energía eléctrica se tenía que transportar a distancia (Sierra, 1976: 31).

El equipo, además, tuvo que ser importado (los coches utilizados procedían de Filadelfia y los generadores se adquirieron de la General Electric Company), lo que en parte sirvió a los futuros alegatos de incosteabilidad de la Compañía cuando se presentó una situación de inestabilidad en el tipo de cambio como consecuencia de la Revolución.

Salvados los obstáculos con la facilidad que se deriva de la influencia presidencial, se presenta, en diciembre de 1899, una última petición para “ensayar la corriente de motor antes de ponerlo en servicio”. El permiso se otorga con inusual prontitud. La prueba funcionó en una ruta de 2 kilómetros de largo, y la inauguración oficial del primer sistema de tranvías en México se fijó venturosamente al despuntar el presente siglo (15 de enero de 1900). La ruta así establecida, y no por casualidad, pues también fue la pionera en el tranvía de mulitas, es la México-Tacubaya, partiendo de la Plaza de Armas y terminando en el pueblo de Tacubaya. La segunda ruta comunicó a la Villa de Guadalupe, lo que refleja también la ubicación de la demanda por traslado de mayor volumen y la orientación del cambio en la configuración urbana.

2. Convergencia de intereses: capital extranjero y dictadura

La presencia del capital extranjero en Latinoamérica, sobre todo inglés, no fue una situación extraña a lo largo del último cuarto del siglo xix y principios del xx. En México, el monto de la inversión directa se mantuvo en permanente ascenso, aunque no logró superar la inversión británica dirigida a Argentina, Brasil y, en algunos años, a Perú (Stone, 1914). Las posibilidades de éxito en los negocios de procedencia extranjera se garantizaba con el clima de paz política que reinó durante la dictadura porfirista, por lo que también la participación de capital norteamericano, francés, alemán y holandés eran importantes piezas en la política modernizadora del régimen.

Conviene aclarar que, además de la empresa a la que nos hemos venido refiriendo, existían otros concesionarios menores, y lo mismo ocurrió cuando el tranvía eléctrico se generalizó; es decir, se otorgaron concesiones a otras sociedades (por ejemplo, a la Mexican Traction Co. y a la Compañía de Ferrocarril de Circunvalación), pero ninguna de la importancia de la que comentamos aquí. Todo esto permitió crear la imagen de un gobierno comprometido con los principios liberales de la economía, es decir, interesado en que la economía funcionara con fundamento en la libre apertura del mercado.

En realidad, en el caso del tranvía, por efecto de la misma competencia, muchas empresas habían sido desplazadas del mercado desde el siglo pasado, al no disponer de mayores y mejores recursos y, tal vez, de las relaciones personales requeridas. Este hecho facilitó, el mismo año que se introdujo el tranvía eléctrico, la transferencia de la concesión y bienes de la Compañía de Ferrocarriles del Distrito Federal a otra de origen inglés que se denominó The Mexico Electric Tramways Co., mejor conocida como Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos de México.

La nueva compañía, casi al tiempo de fundarse, nombró a su nuevo representante, el licenciado Joaquín Casasús, que casualmente era uno de los miembros distinguidos del grupo de los científicos (De María y Campos, 1985: 610-661), lo cual, sin duda, marcó el carácter de las relaciones que se mantendrían entre la empresa y el Estado a lo largo del porfiriato. Pero por si esto fuera poco, se designó representante de la Junta de Londres al señor ingeniero don Porfirio Díaz (hijo), según notificación enviada por la Compañía al Ayuntamiento. Los lazos así instituidos sólo se romperían por la fuerza de la Revolución.

3. Entrelazamiento con la Compañía de Luz y Fuerza Motriz

Las primeras plantas generadoras de energía eléctrica, por una razón natural, surgieron dentro de la misma industria manufacturera. La reconversión tecnológica que la industria estaba experimentando en el mundo exigía el uso de energía eléctrica, y México no fue la excepción. Posteriormente, cuando algunos establecimientos industriales empezaron a producir por encima de sus

necesidades, canalizaron sus excedentes hacia un mercado urbano en expansión; sus principales clientes fueron las familias y los ayuntamientos, los que emplearon la energía para el alumbrado particular y municipal, respectivamente.⁸ Sin embargo, uno de los factores que más contribuyó al desarrollo de la industria eléctrica en el momento en que ésta despegaba de manera independiente fue la electrificación del tranvía.

Es éste el contexto en el que nace el futuro monopolio privado, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. (The Mexican Light and Power Company Limited), el año de 1902,

...con sujeción a las leyes del Canadá, pues por aquel entonces no existía legislación alguna a este respecto en nuestro país... siendo el principal objetivo de la nueva empresa efectuar grandes desarrollos hidroeléctricos sobre el río Necaxa y transmitir la energía ahí generada a la Ciudad de México y al mineral de El Oro. (México, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, 1928: 615).

El mismo año compró los derechos de explotación del río Necaxa a un ciudadano francés de apellido Vaquier, el cual había formado la *Compagnie du Necaxa* sin que jamás ésta hubiese iniciado los trabajos correspondientes. La confirmación del traspaso de tales derechos le fue otorgada por una concesión del 24 de marzo de 1903. Su poderío económico es indiscutible: comenzó la primera etapa de la construcción del sistema Necaxa en 1903 y la terminó en 1910; asimismo, compró todas las concesiones y propiedades de las otras empresas eléctricas, obteniendo así el dominio absoluto de la industria en la región central del país.⁹ Se

⁸ Un ejemplo, entre muchos, de cómo llegó el fluido eléctrico para el consumo de la población, es el siguiente: "...en 1906, la ciudad de Tepic recibía, desde la fábrica de tejidos de algodón de Bellavista, corriente eléctrica por primera vez..." (Galarza, 1941: 115).

⁹ "En el mes de octubre de 1903, la Compañía adquirió las propiedades y concesiones de la Compañía Mexicana de Electricidad, y al año siguiente, en el mes de julio, una nueva empresa llamada Compañía Mexicana de Luz Eléctrica (Mexican Light Company Limited), se organizó en Montreal, Canadá, con el objeto de adquirir de la Compañía Explotadora de las Fuerzas Hidroeléctricas de San Ildefonso, S. A. y de la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, S. A., sus concesiones y propiedades...[Ésta]...operó en forma independiente por algún tiempo, pero habiendo adquirido la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. (The Mexican Light and Power Company Limited) las acciones de la

convirtió entonces en el proveedor exclusivo de electricidad del Distrito Federal, formalizándose según contrato firmado en noviembre de 1907.

Ya establecida la compañía de luz da principio a su inextricable asociación con la de tranvías. Es difícil precisar el origen de tal relación debido a la intervención de firmas intermediarias extranjeras.¹⁰ Según Galarza (1941: 28-30), la Mexican Light and Power Company adquirió la empresa de tranvías con el siguiente subterfugio:

... se organizó en 1906, la Mexico Tramways Company Ltd., capitalizada con 30 millones de dólares, figurando en su mesa directiva R. G. Brown, M. H. Hubbard, Miller Lash y G. R. Conway, de la Mexican Light and Power. Al siguiente año, Mexico Tramways adquirió las propiedades tranviarias [de la Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos]...

La simbiosis no puede ser más evidente y deja ver claramente en manos de quién estaba el control de la sociedad. Sin embargo, en 1908, la Mexican Light padeció problemas de solvencia debido a la ingente inversión inicial destinada a las obras en el sistema Necaxa y a la compra de empresas competidoras; esto la obligó a arrendar sus propiedades a la Mexico Tramways. En términos formales, en la constitución del *holding*, tal vez como consecuencia de la maniobra anterior, la Mexican Light aparecía subordinada a la Mexico Tramways:

En la cúspide de la pirámide británica estaba, en 1932, la Société Internationale d'Énergie Hydroélectrique, la llamada SIDRO, de Bruselas, que controlaba la Mexico Tramways Company Ltd [y ésta, a su vez, a la Mexican Light and Power Company]. La SIDRO se había incorporado a la Anglo Canadian Mexican Utilities, en 1927, cuando

Compañía Mexicana de Luz Eléctrica, obtuvo el dominio..."(México, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, 1928: 616).

¹⁰ Otra descripción de cómo se volvieron socios la empresa de tranvías y la de electricidad se puede consultar en Daniel Cosío Villegas (1955a: 1087). En esta obra surgen otros nombres de compañías *holdings* intervinientes y se mencionan fechas diferentes en la fundación de la Mexican Light, pero la conclusión es la misma: la estrechísima relación entre las dos empresas y su consecuente poderío económico y político durante el porfiriato.

inició un plan sistemático para la adquisición de compañías de fuerza y tranvías eléctricos en distintos países (Galarza, 1941: 81).

Pero si, por un lado, es posible mantener una pequeña duda de cuál de las dos tiene el papel hegemónico en su relación "intersocietal", por otro, existe total certidumbre de lo entrañable de la unión y su amplia influencia mientras dura Porfirio Díaz en el poder.

3. Expansión de la red tranviaria

La sustitución de la tracción animal y la introducción de líneas para el tranvía eléctrico, por lo menos durante los primeros diez años del presente siglo, sucedió en forma muy rápida. Principalmente, a partir de 1907, ya bajo el control de la Compañía de Tranvías de México, fue ampliada la red urbana hasta las dimensiones y rutas que prevalecieron por décadas.

En 1910 la vía electrificada se extendió hasta Xochimilco y Tizapán, año en que la red llegó a contar con 333 carros para una población de 470 600 habitantes, es decir, disponía de más carros que los existentes en 1974, cuando la población del Distrito Federal ascendía a más de siete millones y las distancias recorridas dentro de la ciudad eran mucho más largas. Éste es, quizás, el momento de bonanza del servicio de tranvías, pues al irrumpir la Revolución se paraliza el ritmo ascendente del servicio y empieza a sufrir las primeras intervenciones gubernamentales, como la que se presentó en el periodo 1915-1918.

Este periodo de auge puede verificarse con observar el ascenso sostenido de los ingresos brutos, entre 1901 y 1909: el primer año ascendieron a 2 millones 137 mil dólares, mientras que en el último se registraron 7 millones 42 mil dólares. Igualmente, los dividendos acusaban un aumento constante cada año: "del 4% en 1908; del 6% en 1909, del 6.75% en 1910 y del 7% en 1911 sobre acciones ordinarias." (Galarza, 1941, p.33). Parecía estar muy alejado el día en que la empresa se declarara insolvente.

4. Necesidades de traslado y cambio tecnológico en el transporte

El tranvía de mulitas no fue remplazado totalmente sino hasta 1932, acontecimiento que se hizo oficial mediante un acto solemne. No obstante su importancia, desde la aparición del tranvía eléctrico empezó a decaer vertiginosamente, y si el último tranvía de mulitas circuló todavía hasta esa fecha fue por razones turísticas.

La verdadera amenaza que se empezaba a cernir sobre el tranvía eléctrico procedía de una nueva tecnología del transporte: el vehículo de motor de combustión interna. Éste apareció con una ventaja desde el principio, pues los pavimentos en la Ciudad de México ya habían sido construidos. Desde el siglo pasado pavimentos con adoquines, piedra y simple tierra apisonada ya conformaban una estructura vial factible de ser utilizada por el vehículo de motor. Pero la condición básica, el pavimento asfaltado, surgiría al parejo con el siglo xx aun antes de que el automóvil empezara a circular; pero no por esto las primeras avenidas asfaltadas permanecían sin uso, pues las carretelas y otros vehículos de tracción animal continuaron usufructuando esta red vial por un tiempo prolongado.

El ascenso del automotor es vertiginoso; en 1903 ya se registran 136 automóviles y en 1906 casi se cuadruplican (800), un indicador por demás elocuente de lo que sería este modo de transporte. A pesar de esto, todavía el automóvil estaba imposibilitado para competir con el tranvía y la carretela; las deficiencias técnicas en cuanto a su conducción, mantenimiento, reparación y la elevada tarifa de alquiler hacían imposible transformarlo en un servicio público.

Serían los cambios técnicos posteriores del vehículo automotor y la transformación del espacio urbano los que desencadenarían la decadencia del tranvía, la cual se manifestó en su pérdida de rentabilidad y en la agudización de sus conflictos internos obrero-patronales. La instauración del autotransporte público como modo dominante estaba muy próximo.

5. Factores de la decadencia del tranvía

El avance progresivo del autotransporte de pasajeros

La historia particular del servicio público de autotransporte urbano comienza en junio de 1917, cuando estalla una huelga de los trabajadores de la Compañía de Tranvías y de la Compañía de Luz y Fuerza Motriz, dando cabida a que los propietarios de automóviles los modificaran con el propósito de servir como medio de transporte público. Las primeras unidades dedicadas a este servicio apenas admitían cinco pasajeros. Una vez terminada la huelga la población volvió a usar el tranvía eléctrico; sin embargo, ya estaba sembrada la semilla de un nuevo modo de transporte con mayor capacidad de satisfacer las necesidades de una población en crecimiento.

Este primer ensayo de camión fue mejorándose continuamente. En 1918, por ejemplo, fue posible adaptar un *Ford Modelo T* para el transporte de 10 pasajeros; se trataba de un cambio técnico menor pero de consecuencias insospechadas en ese momento. Por otra parte la pugna por el mercado empezó a adquirir matices violentos. Los choferes, para evitar circular por las avenidas con baches y eludir el tránsito peatonal, optaron por circular sobre las propias vías de los trenes eléctricos. La respuesta no se hizo esperar; los tranvías se utilizaron para embestir a los pequeños camiones que encontraban en su camino.

A pesar de la resistencia del tranvía, el tránsito hacia una posición dominante era inexorable: en 1921 el número de vehículos registrados es ya considerable, de los cuales 1 714 son autobuses distribuidos en 55 líneas y 7 704 son automóviles de alquiler, es decir, representaban ya una fuerte y desarrollada competencia para el tranvía. Incluso, el rasgo monopólico que parece ser inherente a estas actividades se observará muy pronto en el servicio de taxis, cuando aparezcan las grandes flotillas.

La Compañía, por su parte, en 1924-1925, intentó lidiar en el propio terreno de los camiones al adquirir 54 autobuses y crear sus propias rutas, intento que se frustró dado el apoyo que los camioneros recibieron del gobierno. Igualmente, la Compañía desató una competencia de precios que también perdió. Es decir, ambos mecanismos no surtieron el efecto que la Compañía esperaba.

Posteriormente, en 1927, se registró un nuevo e importante avance técnico que permitió ensamblar vehículos con carrocerías y plataformas, ampliando la capacidad del vehículo y la comodidad para los usuarios. Para 1929 cada camión tenía ya capacidad para 20 personas. De ahí en adelante, el camión empieza a ganar terreno: primero complementando al tranvía como lo hace cualquier transporte informal; después sirviendo a las nuevas zonas que se incorporaban a la ciudad y a las cuales el tranvía no tenía acceso por factores técnico-económicos (Romero, 1987: 134).

Expansión del área urbana

Para ilustrar la correspondencia entre la estructura urbana y la generación de desplazamientos intraurbanos, y de ahí inferir el consecuente predominio del “camión” dentro de la distribución modal de viajes, hubiese sido necesario contar con el detalle suficiente de los diferentes usos del suelo. En su defecto, se dispone de información general acerca del crecimiento demográfico y su distribución en grandes zonas del área urbana de la Ciudad de México (AUCM) que puede ser útil para, por lo menos, ofrecer un boceto de la transformación del espacio urbano construido.

Para tal propósito conviene basarse en la descripción presentada por Unikel (1974). Conforme a la periodización propuesta en su artículo, en la primera etapa (1900-1930), pese a que la población crece a tasas superiores en relación al pasado, no es lo suficientemente importante como para que desborde los límites territoriales de la ciudad.¹¹ Es apenas en 1930 cuando el 2% de la población del AUCM comienza a residir en las delegaciones contiguas de Coyoacán y Azcapotzalco. En cuanto a la distribución espacial intraurbana de este crecimiento, esta primera etapa

se caracterizó por dos procesos ecológicos: uno de concentración y otro de centralización,¹² los cuales propiciaron la formación de un

¹¹ Nos referimos a la ciudad delimitada por criterios político-administrativos, por lo que no debe confundirse con el término área urbana de la Ciudad de México, definida como el área poblada o urbanizada sin discontinuidades.

¹² De acuerdo con la nota de pie que Unikel incluye, la concentración se manifiesta en “la tendencia de la densidad de población a ser mayor en o cerca de la parte central de una ciudad y a disminuir hacia su periferia...” La centralización

solo distrito central de comercio (centro) en la ciudad. Por otro lado, en los años veinte empezaba a poblarse el sudoeste de la periferia del AUCM principalmente por miembros de la clase media y alta, siguiendo las márgenes de la calzada de Tacubaya y de la avenida de los Insurgentes. Por ese entonces empezaron a surgir las colonias residenciales Hipódromo y Lomas de Chapultepec y otras zonas tales como Mixcoac y Tacuba. Este crecimiento periférico, simultáneo al ensanchamiento de localidades cercanas, dio lugar a que en 1929 fueran incorporadas oficialmente las localidades siguientes: La Piedad, Mixcoac, Popotla, Santa Julia, Tlaxpana, Tacuba y Tacubaya (Unikel, 1974: 193).

En la segunda etapa (1930-1950) el crecimiento poblacional es más veloz que en la primera. Como consecuencia de este rápido crecimiento, sobre todo en la década 1940-1950, que coincide con el punto de inflexión del proceso de urbanización del país, la población y las actividades económicas sufren un proceso de concentración y dispersión: 1) el área urbana se abre paso hacia el norte y ocupa pequeñas porciones del Estado de México; 2) en esta región conurbada principia también lo que será el principal asiento del desarrollo industrial del AUCM (Unikel, 1974: 187); 3) los fenómenos de concentración y centralización se agudizan —entre otros factores— por la sustitución de los municipios que integran el Distrito Federal por el Departamento del Distrito Federal, que concentra la función administrativa de todo el territorio antes dividido, y por la construcción en el centro de la ciudad de grandes edificios públicos. Aparecen los primeros signos de una descentralización del comercio en dirección del sur de la ciudad; se inicia una sustitución de usos del suelo, de vivienda por actividades comerciales, a lo largo de avenidas importantes y bien comunicadas; y se produce una profundización en la tendencia a la segregación socio-espacial de la vivienda que ya se venía observando desde la anterior etapa (Unikel, 1974: 194-195).¹³

La representación gráfica que pudiera reproducirse con esta descripción del aumento demográfico y territorial del AUCM entre 1900 y 1950, pero sobre todo en la segunda etapa, sería suficiente

“consiste en la aglomeración de funciones alrededor de un punto central de actividad...” (p. 193).

¹³ Ya no incluimos la tercera etapa propuesta por Unikel, pues el declive del tranvía se ubica cronológicamente antes de 1950.

para suponer que el mercado espacial que debía satisfacer era tan extenso que la inversión en vías férreas, equipo, instalaciones, etc., igualmente tendría que ser sumamente elevada. Sabiendo del continuo y progresivo deterioro financiero de la empresa tranviaria, la consecuencia lógica era, primero, la cobertura exclusiva del “camión” en las zonas periféricas y, segundo, el desplazamiento del tranvía en los contornos interiores de la ciudad.

El elemento de la estructura urbana, siéndolo simultáneamente del automotor, que contribuyó definitivamente a la declinación del tranvía, fue la vialidad. Además de las obras realizadas en el centro de la ciudad durante la segunda etapa (1930-1950),

La extensión del sistema vial de la ciudad y el consiguiente mejoramiento y ampliación del sistema de transporte propiciaron el inicio de un proceso ecológico adicional a los mencionados, el de la descentralización de la población a lo largo de las principales vías de comunicación: avenida de los Insurgentes y calzada de Tlalpan (Unikel, 1974: 195).

Lo que no menciona el autor, y que es de gran importancia en la evolución del camión, es el tratamiento desventajoso que el gobierno concedió a la empresa propietaria del tranvía. Ésta sufragaba la inversión de las líneas férreas, en cambio la vialidad era responsabilidad del gobierno del Distrito Federal. La vialidad, que se trazaba independientemente de alguna demanda específica, e incluso se adelantaba al uso a que se sometería por parte del camión, llegó a constituir un elemento definitorio de la estructura urbana, ya fuese cumpliendo la función que la cita anterior menciona o consolidando zonas de la ciudad recién incorporadas a la mancha urbana.

Cabe agregar también que la construcción de las vías del tranvía era generadora de conflictos debido, en parte, a la utilización exclusiva de un espacio restringido. En cambio, toda ampliación de la vialidad para el vehículo de motor propiciaba beneficios más diversificados: mayores utilidades para la compañía constructora; la revalorización del suelo urbano en favor del terrateniente; ampliación del mercado para los “camioneros”; el fomento a la demanda por automóviles y el medio para hacer aparecer a la ciudad capital tan moderna como cualquier metrópoli mundial. Todos estos factores no hicieron más que alentar el desarrollo de

la vialidad y, por ende, la expansión física de la ciudad y la descentralización de actividades económicas; en otras palabras, las vías para el vehículo de motor asumieron un rol central en la conformación del espacio urbano y fueron funcionales a la economía de la ciudad.

Conflicto sindical

La historia del tranvía eléctrico privado es una historia de sus huelgas. Desde su constitución en 1889 hasta la supresión definitiva de la concesión, las huelgas estalladas contribuyeron, en cierta medida, al debilitamiento del servicio como una actividad capitalista. Las diferentes formas de solucionar los paros y huelgas declarados por los tranviarios variaron desde la represión sangrienta en contra de los trabajadores hasta la intervención del Estado, actuando directamente en la administración de la compañía anglo-canadiense. Pero es también una huelga la que se convierte en el detonador de la estatización del servicio de tranvías en 1945.

Sobra decir que durante el primer decenio del presente siglo la balanza se inclinaba todo el tiempo a favor de la empresa tranviaria. Sin embargo, esto no era óbice para que los trabajadores no plantearan sus demandas bajo la amenaza de huelga. Este hecho debe analizarse en el contexto de las relaciones obrero-patronales en su conjunto; no se trataba de un acontecimiento aislado, sino que las condiciones de la época hacían repetitivos los enfrentamientos entre asalariados y capitalistas en todo el país.

Quizás el punto de quiebre en la historia del movimiento de los tranviarios se ubica en el momento de la formación de la Alianza de Obreros y Empleados de la Compañía de Ómnibus y Tranvías de México, S. A., en diciembre de 1924. Al ser avalada por la CROM, una organización obrera afín al gobierno de Calles, las fuerzas empezaron a inclinarse a favor de los tranviarios (síntomas del corporativismo incipiente).¹⁴ A partir de entonces son más frecuentes las intromisiones del gobierno en la operación del servicio, debido a los emplazamientos y estallamientos de huelgas,

¹⁴ La mayor parte de esta sección está basada en la amplia y detallada descripción del conflicto que hizo De la Torre (1974).

lo que va acentuando paulatinamente la inestabilidad económica de la empresa.

Pérdida de rentabilidad

El conflicto obrero-patronal descansa en argumentos de insolvencia económica por parte de la empresa, más que en las posibles demandas exorbitantes de los obreros. De cualquier manera, el efecto combinado de ambos factores conlleva la certeza de un panorama futuro menos próspero que el de antaño, lo que provoca que la Compañía descuide la calidad del servicio: se levantaron algunos kilómetros de la red, se canceló el “servicio rápido”, los vagones que requerían reparación general se desmantelaban sin reponerlos y la maquinaria de los talleres que se depreciaba tampoco se reponía.

La idea de la degradación económica de la Compañía es una suposición, puesto que nunca se conocerá el estado financiero real en esa coyuntura crítica. La única información recabada proviene de la Comisión Mixta Investigadora, creada por mandato presidencial, a raíz del nuevo estallamiento de huelga del 31 de octubre de 1939, que analizaría su situación técnica, contable y financiera con el objeto de determinar su capacidad económica para satisfacer las demandas de la Alianza. El dictamen de esta Comisión es de gran interés, a pesar de su supuesta parcialidad, pues es la única referencia disponible en relación al estado financiero de la Compañía. Las principales conclusiones a que llegó dicha Comisión fueron las siguientes:

Se mostró que la Compañía de Tranvías pagaba a la de Luz tarifas más altas que las cubiertas por otras Compañías, a pesar de que aquélla es la principal consumidora de energía eléctrica, y que desde el año de 1920 los tranvías habían aumentado su consumo de kilowatts/hora de 45 953 081 cuyo importe era de \$713 574.54 hasta la cifra de 79 267 439 kilowatts/hora en el año de 1939, los cuales habían costado \$1 623 888.05.

...

En el campo de los egresos la Subcomisión Administrativa advirtió un aumento en el concepto de prestaciones a los funcionarios de la empresa, disminución de los gastos de mantenimiento de

vías y equipo. Los salarios a partir de 1928 descendieron en comparación con los aumentos concedidos a los altos funcionarios.

....

La Subcomisión de Contabilidad realizó un estudio detenido...(pero sólo)... a partir de las últimas décadas del siglo pasado y en las primeras de éste...(pues)...los libros contables se encontraban en su mayoría fuera del país, en las oficinas de Toronto (De la Torre, 1974: 707-709).

Las tres subcomisiones en conjunto sugirieron una reordenación administrativa con el fin de evitar las pérdidas que la Compañía declaraba, propusieron la vigilancia de la marcha de la empresa por parte de la Alianza y el cumplimiento de las demandas de los trabajadores una vez que se corrigieran los problemas financieros y administrativos que se habían identificado. Pero la Compañía hizo caso omiso del fallo dictado el 22 de agosto de 1940, utilizando el derecho de amparo y obligando a los trabajadores a estallar la huelga. Para que ésta pudiera levantarse el Estado intervino haciendo las siguientes recomendaciones:

1o. Se le ordenó a la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. que redujera la tarifa de energía eléctrica proporcionada a la Compañía de Tranvías, reducción que significaba anualmente la cantidad de 400 000 pesos.

2o. El gobierno del Distrito Federal dispuso el 18 de enero de 1941 que la empresa redujera las erogaciones por concepto de mantenimiento de sus propiedades en cerca de 450 000 pesos anuales.

3o. El Distrito Federal autorizó a la empresa a aumentar en 25 centavos el precio de los abonos semanales (De la Torre, 1974: 710-717).

Esta medida otorgó un respiro temporal a la empresa, porque muy pronto se suscitó la lucha en la firma del próximo contrato (1943). La huelga finalmente estalló pero sólo duró 90 minutos, pues el gobierno, por conducto de la Secretaría del Trabajo, otorgó a la Compañía un subsidio que equivalía a los impuestos locales y federales. En realidad lo que la Compañía demandaba era un aumento a las tarifas del tranvía: 15 centavos y suprimir las planillas semanales.

Todo parece indicar que las medidas propuestas por el gobier-

no federal no constituían más que paliativos que en nada resolvían el problema económico de fondo, por otra parte, difícil de esclarecer dada la enmarañada connivencia entra las empresas tranviaria y eléctrica. La situación se vuelve insostenible y tan difícil de regular que el gobierno cancela definitivamente la concesión en 1945: el gobierno del general Ávila Camacho, con el pretexto del estado de guerra que vivía el mundo, mediante decreto del 2 de febrero de 1945, procede a ocupar temporalmente los bienes muebles e inmuebles de la empresa, así como todos los servicios auxiliares y sus dependencias. Finalmente, el decreto del 31 de diciembre de 1945 dio inicio al proceso de caducidad de la concesión, poniendo término así a una larga serie de conflictos entre los tranviarios y la Compañía.

La empresa no aceptó dicho decreto, interpuso el recurso de amparo y acudió hasta la Suprema Corte de Justicia; pero la decisión presidencial se impuso, dando nacimiento al organismo descentralizado que se conoce hasta nuestros días como Servicio de Transporte Eléctrico del Distrito Federal (De la Torre, 1974: 740).

La Compañía de Tranvías se resistió a aceptar la cancelación de la concesión, quizás porque la operación de los tranvías todavía conservaba una ganancia mínima oculta suficiente para mantenerse en activo o porque le era conveniente para valorizar el capital de la Compañía de Luz y Fuerza Motriz. La información disponible no nos permite profundizar lo suficiente para dilucidar este punto, pero dada la experiencia verificada en otras ciudades de América Latina, la segunda hipótesis parece ser la más plausible.

6. Epílogo: el tranvía eléctrico municipalizado

El proyecto de nacionalización del tranvía eléctrico es anterior al año de 1941. Los mismos tranviarios insistían en la creación de una empresa descentralizada, siempre y cuando se le apoyara financieramente con el fin de ampliar el servicio mediante la adquisición de equipo y la construcción de vías. Entre los trabajadores subsistía el temor de que el tipo de organismo que se creara pudiese incluirlos en la categoría de burócratas, sin los derechos laborales correspondientes. Quizás también el fracaso de las co-

operativas en el autotransporte público les hizo desechar la idea de que ellos formaran su propia cooperativa. En medio de esta incertidumbre se constituyó la empresa municipal denominada Servicio de Transporte Eléctrico, por lo cual los trabajadores pasaron a ser empleados del gobierno de la ciudad.

La antigua propietaria de los tranvías todavía siguió interponiendo todos los recursos judiciales a su alcance; por lo tanto, no es sino hasta 1952 cuando el Departamento del Distrito Federal toma posesión legal de todos los bienes de la Compañía. A partir de ese momento se pone en práctica un plan de reestructuración y modernización del sistema. Se decide, entonces, descartar los viejos tranvías y se adquieren nuevos con línea aerodinámica, mayor capacidad, comodidad y velocidad; se asigna una superficie de 250 000 metros cuadrados para establecer almacenes, talleres y patios de estacionamiento para tranvías y trolebuses, y se construyen oficinas administrativas. Se da término a este plan el 28 de agosto de 1956.

Se trató del último intento por impulsar este modo de transporte; luego, la importancia del tranvía decae al ser sustituido parcialmente por el trolebús. En 1974 el saldo es favorable para éste (348 trolebuses y 177 tranvías); en 1983, cuando el desarrollo del trolebús también se contrae ligeramente por el interés gubernamental concedido al metro, el número de tranvías en operación apenas llega a 21 (Romero, 1987: 107; y CGT, 1984: 46). En 1985 se suspendió la última línea: Tasqueña-Xochimilco.

CONCLUSIONES

El tranvía (primero el de mulitas y después el eléctrico) llegó a ser el modo dominante de transporte porque se acoplaba a las dimensiones y características de la Ciudad de México y porque tampoco estaba al alcance otra alternativa tecnológica. Es indudable que mientras la Compañía de Tranvías pudo sostener su monopolio tecnológico, la rentabilidad fue posible e incluso capaz de contrarrestar los férreos controles que cada vez se iban agregando al funcionamiento de este servicio público.

El monopolio tecnológico del tranvía empezó a desvanecerse con el desarrollo del vehículo de motor. A diferencia de éste, el

tranvía está estrechamente arraigado a una infraestructura fija, cuyo uso es único y exclusivo. Esta situación produjo una total inmovilización de gran parte de su capital fijo, lo cual repercutió negativamente en su proceso de valorización. Habría que agregar también los problemas provocados por el tendido de las vías férreas, pues cabe suponer que esto significó algún proceso de expropiación o compra de tierras. En cambio, la infraestructura vial básica para la circulación de vehículos de motor existía previamente; además, la correspondencia unívoca entre aquélla y el vehículo ya no se presenta, evitando la posibilidad de un monopolio en el uso de la infraestructura, concurriendo nuevos intereses (industria automotriz, de la construcción, etc.), más alejados de la esfera del consumo.

El autotransporte, al no estar obligado a solventar el costo de la infraestructura, disminuye sus necesidades de capital en comparación con el tranvía. Es por esto que bajo las mismas condiciones tarifarias y legales y su carácter de servicio público, el autotransporte puede sostenerse como una actividad rentable a diferencia del tranvía. Como sabemos, y eso es objeto de otro análisis, las condiciones en que se siguió desarrollando el autotransporte público fueron cambiando de tal modo que éste también enfrentó grandes dificultades para conservar la rentabilidad.

Fuera de cualquier consideración técnico-económica, también habría que incorporar aquellos factores de índole ideológica que acompañan a cualquier proyecto de modernización. Desde antes de la municipalización del tranvía, las autoridades del Distrito Federal, en 1939, por conducto del responsable de la materia, argumentaban en contra de la circulación de los tranvías por juzgarlos “estorbosos, anticuados y antiestéticos”. En otras palabras, el tranvía era descalificado con los mismos términos que se aplicaron cuando se reemplazó al tranvía de mulitas. Sabemos también que éste fue uno de los criterios utilizados para justificar la introducción del metro en la Ciudad de México (Ibarra, 1983).

En cuanto a la relación espacio urbano-transporte, apenas esbozada, cabe destacar que el tranvía fue, antes de su declinación, un elemento estructurante del espacio urbano. Primero, el tranvía eléctrico contribuyó a la consolidación de aquellas zonas urbanas que en un principio no mantenían una continuidad física con el núcleo central; y, segundo, la misma expansión de la red tranviaria

favoreció el crecimiento de la mancha urbana desde los puntos terminales de esa red. Ambos efectos a su vez permitieron mantener una explotación económicamente atractiva de este medio de transporte. La adecuación espacio-transporte se mostraba entonces en su máxima expresión, quizás como nunca más se vería en la historia de la ciudad.

Sin embargo, después del decenio de los treinta, el proceso de crecimiento físico y demográfico de la ciudad empezó a depender menos de la dinámica interna y más de la transformación del sistema urbano en general. Por ello, el ritmo de ese crecimiento y la manera en que se desplegaba en el espacio urbano le impidió al tranvía responder con la suficiencia y eficiencia con que el auto-transporte empezaba a hacerlo. La población, al asentarse de manera dispersa (urbanización a saltos) en la periferia de la ciudad, difícilmente llegaba a conformar un verdadero mercado para el tranvía, pues cubrirlo hubiese requerido construir una infraestructura vial cada vez más onerosa y con un elevado costo financiero cuya recuperación tendría que lograrse a largo plazo. Se desprende, entonces, que la estructuración del espacio en la Ciudad de México y la aparición en escena del automotor revelaron con claridad el fenómeno del umbral tecnológico del tranvía y su inminente desaparición como modo dominante de transporte.

BIBLIOGRAFÍA

- Archivo Histórico del ex Ayuntamiento de la Ciudad de México, 1524-1928, *Actas del Cabildo*, México.
- Coordinación General del Transporte (1984). *Anuario de vialidad y transporte del Distrito Federal*, Departamento del Distrito Federal, México.
- Cosío Villegas, Daniel (1955). *Historia moderna de México. La República restaurada. La vida económica*, Hermes, México.
- (1955a). *Historia moderna de México. El porfiriato. La vida económica*, vol. VII, tomo II, Hermes, México.
- Davies, Keith (1972). "Tendencias demográficas urbanas durante el siglo XIX en México", *Historia Mexicana*, vol XXI, núm. 3, México.
- De Gortari, Hira y Regina Hernández (1988). *La Ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México.

- De Icaza, Alfonso (1957). *Así era aquello*, Ediciones Botas, México.
- De la Torre, Ernesto (1974). "Notas para la historia del trabajo y de las comunicaciones en México", *Humanitas*, Anuario del Centro de Estudios Humanísticos, Universidad Autónoma de Nuevo León, México.
- De María y Campos, Alfonso (1985). "Porfirianos prominentes: orígenes y años de juventud de ocho integrantes del grupo de los científicos, 1846-1876", en *Historia Mexicana*, vol. XXXIV, núm. 4 (136), México.
- Galindo, Jesús (1925). *Historia sumaria de la Ciudad de México*, Editorial Cultura, México.
- Garza, Gustavo (1987). "Inicios del proceso de industrialización en la Ciudad de México: aparición del ferrocarril y la electricidad", en G. Garza y Pycyatec, *Atlas de la Ciudad de México*, DDF y El Colegio de México, México.
- Ibarra, Valentín (1983). "El transporte municipalizado en la Ciudad de México bajo la crisis", mimeografiado, El Colegio de México, México.
- Morales, María Dolores (1974). "La expansión de la ciudad de México en el siglo XIX. El caso de los fraccionamientos", *Investigaciones sobre la historia de la Ciudad de México*, I, Cuadernos de trabajo del Departamento de Investigaciones Históricas, INAH, México.
- (1987). "La expansión de la ciudad de México (1855-1910)", en G. Garza y Pycyatec (*op. cit.*).
- Palma, Alma L. (1988). "Los orígenes de la industria eléctrica en México: las compañías británicas de electricidad (1900-1929)", *Historias*, 19, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.
- Peñafiel, Antonio (1902). *Anuario Estadístico de la República Mexicana*, en De Gortari y Hernández (comps.), *op. cit.*, tomo III.
- Romero, Héctor Manuel (1987). *Historia del transporte de la Ciudad de México*, Departamento del Distrito Federal, México.
- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, 1925-1927 (1928). *La industria, el comercio y el trabajo en México*, tomo I, Ramo Industrial, México.
- Sierra, Carlos (1976). *Historia de los transportes eléctricos de México*, Departamento del Distrito Federal, México.
- Stone, Irving (1977). "British direct and portfolio investment in Latin America before 1914", *Journal of Economic History*, citado en Alma L. Palma, *op. cit.*
- Unikel, Luis (1974). "La dinámica del crecimiento de la ciudad de México", en Borah, Calnek, Davies, Moreno Toscano y Unikel, *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, Sep Setentas, vol. 143, México.
- Vidrio, Manuel (1978). "Sistema de transporte y expansión urbana: los tranvías", *Ciudad de México. Ensayo de construcción de una historia*, SEP-INAH, México.

CENTRO Y PERIFERIA EN LA ESTRUCTURA SOCIOESPACIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO*

*Javier Delgado***

PRESENTACIÓN

Una de las consecuencias del crecimiento urbano expansivo, de la segregación de actividades económicas y de ciertos estratos sociales de la población ha sido la de generar grandes zonas diferenciadas en la ciudad.

Estas zonas, aunque interrelacionadas, cumplen diferentes funciones en el contexto metropolitano. Por ello, es pertinente analizar las distintas “partes” que integran la ciudad y, dentro de ellas, la relación “centro-periferia”, que nos permite tener una visión global de la metrópoli.

En este trabajo se muestran algunos cambios recientes de esa relación. Analizaremos los procesos de sustitución de usos del suelo, el desdoblamiento central y la expansión de la periferia.

* Este documento forma parte del estudio “Impactos ambientales del crecimiento de la Ciudad de México, 1970-1990”, que se efectúa en el Centro de Ecodesarrollo bajo la dirección de Jorge Legorreta.

Deseo agradecer a la profesora Scheingart por su lectura crítica, la cual contribuyó a mejorar este trabajo.

** Investigador de tiempo completo del Centro de Ecodesarrollo y profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

I. EL CENTRO Y SU VINCULACIÓN CON LA PERIFERIA

El “corazón” de la ciudad o Centro Histórico o Metropolitano constituye uno de los temas principales en las teorías sobre la metropolización. Su relación con la periferia ha incitado permanentemente a la búsqueda de un “modelo” que explique la evolución urbana, el comportamiento de sus distintas partes y anticipe su probable desarrollo, con el interés de regularlo.

En los textos de la escuela de Chicago esta relación estaba claramente planteada. Burgess, su principal exponente, describe el crecimiento de la ciudad moderna con una serie de anillos concéntricos, alrededor de un distrito comercial central, a partir del cual se establece una gradación decreciente de densidad, valor del suelo e ingresos desde el centro hacia la periferia.

Con una perspectiva de análisis más sociológica, y teniendo en cuenta la realidad latinoamericana, hemos encontrado un estudio comparativo de las ciudades de Buenos Aires, Lima y Santiago, en el que se aborda la función social del centro, relacionada con la estructura social urbana. En él se concluye que un centro podría mantener una vitalidad y un papel importante dentro de la estructura de la metrópoli, ante una menor segregación social, como sucedía en el caso de Buenos Aires. Por el contrario, ante la fuerte polarización social de Lima-El Callao, se podía hablar, literalmente, de “dos ciudades”, una con un centro popular en decadencia, lo que configuraba una crisis de la centralidad, al tiempo que se desarrollaba la periferia sur, casi autárquica y asiento de los grupos de mayores ingresos (Scheingart y Torres, 1973).

Sin embargo, dentro de aquella tradición espacial se han abordado procesos que tienen una expresión urbana importante, como los vinculados al transporte, a las nuevas tecnologías, a la difusión de las actividades económicas y a su incidencia en los desplazamientos intraurbanos de la población, entre otros. Una de sus propuestas más controvertidas es tratar de explicar con una perspectiva histórica las modificaciones sucesivas de la estructura urbana mediante un esquema de “fases” de desarrollo, por las que habrían de pasar las ciudades.

· Éste es el caso del modelo “centro-periferia” de Friedman, al cual Richardson le atribuye el paso por cuatro fases: la *primera*, preindustrial y localizada, que coincide con la delimitación actual

del casco central; la *segunda*, que se caracteriza por la especialización funcional de ese viejo centro y la expansión de la periferia; la *tercera etapa* en que se acentúa el crecimiento de ciertos nodos periféricos (que cuando se realiza bajo la modalidad de la conurbación constituye la forma típica de la metropolización) y, por último, la *cuarta etapa*, en la que se verifica el desarrollo de un sistema espacialmente integrado de regiones interdependientes (Richardson, 1988) que eventualmente puede conducir a la formación de una megalópolis.

Un aspecto significativo de esta propuesta implica el reconocimiento de que la segunda "fase" no constituye "una parte esencial del proceso", es decir, que podría evitarse mediante una política de regulación. Otro señalamiento relevante para nuestro caso es que cuando se realizó este trabajo, a principios de los años setenta, había muy pocas pruebas de que la tercera fase de "dispersión" metropolitana se estuviese produciendo en ciudades fuera de Europa o de Estados Unidos.

Más recientemente, el estudio que Gorsmen hace de algunas ciudades latinoamericanas (en particular de México), así como de España y Portugal, aporta nuevas evidencias de que el esquema centro-periferia de Friedman se reproduce, con sus particularidades, en distintos contextos socioeconómicos (Gorsmen *et al.*, 1989). Gorsmen explica la vinculación centro-periferia de una manera muy clara: con la industrialización surge una falta considerable de espacio para el sector terciario que es rápidamente aportada por el centro, única zona de la ciudad que cuenta *en ese momento* con los mejores niveles de consolidación urbana. La reorganización del tránsito interno y los cambios de uso del suelo que suelen acompañar ese "reforzamiento de la centralidad", recomponen *a partir de entonces* la dominación funcional del centro a la cual se articulan las funciones y jerarquía de las nuevas áreas de la periferia, industriales y habitacionales.

El énfasis de su estudio es la rehabilitación de los centros históricos de ciudades que han experimentado esos cambios; sin embargo, las diferencias en el grado de interrelación centro-periferia las atribuye a su paso por etapas que coinciden con las tres primeras fases del modelo de Friedman: preindustrial, modernización incipiente y metropolización.

Por su parte, algunos investigadores mexicanos estiman que la

CUADRO 1
Terciarización y despoblamiento del centro

Contorno Delegación Municipio	1985 ¹		Ingresos (Df)	1970-1987 ² Incremento del área de comercio (hectáreas)	Pérdida de vivienda	1970-1990 ³ Despo- blamiento (miles de habitantes)
	Unidades económicas	Personal ocupado (porcentajes)				
CIUDAD INTERIOR	33.5	42.8	61.5	1 984.8	(4 030)	(969.3)
Cuauhtémoc	14.3	19.3	25.5	1 004.8	(2 260)	(322.8)
Benito Juárez	5.7	9.3	17.2	87.0	(603)	(199.7)
Miguel Hidalgo	5.7	9.5	14.6	249.0	(459)	(239.6)
Venustiano Carranza	7.8	4.7	4.2	644.0	(708)	(207.2)
NORTE 1	11.9	15.9	6.9	275.1	(496)	586.4
Azcapotzalco	3.8	3.7	6.9	275.1	(496)	(66.7)
Naucalpan	4.0	6.5	n.d.	n.d.	n.d.	357.2
Tlalnepantla	4.1	5.7	n.d.	n.d.	n.d.	295.9
NORTE 2	14.7	14.7	6.3	787.0	(166)	1 042.3
Gustavo A. Madero	9.3	6.0	6.3	787.0	(166)	47.7
Ecatepec	5.4	4.4	n.d.	n.d.	n.d.	994.6
ORIENTE 1	20.8	20.8	20.8	1 865.8	(81)	1 556.8
Netzahualcóyotl	8.7	5.4	n.d.	n.d.	n.d.	649.3

Iztacalco	3.4	2.3	3.3	169.1	(81)	(46.2)
Iztapalapa	8.7	5.7	9.1	1 696.8	—	953.7
SURPONIENTE	6.2	6.2	9.0	313.1	—	464.4
Coyoacán	3.2	3.8	5.6	151.0	—	291.1
Álvaro Obregón	3.0	3.5	3.4	162.0	—	173.3
Total área urbana	100.0	100.0	100.0	7 396.0	(4 777)	5 485.3

NOTA: Los valores negativos están entre paréntesis.

FUENTES: ¹ Para el DF: INEGI: 1990a, para el Estado de México: INEGI: 1990b.

² Delgado: 1990.

³ Para 1970: Delgado: 1990; para 1990: INEGI: 1991.

Ciudad de México ha completado — con sus propias especificidades — la tercera fase y está prácticamente inmersa en la cuarta. Garza y Damián verifican que es un criterio megalopolitano lo que define el acceso a la cuarta etapa: la pertenencia del municipio de Huixquilucan indistintamente a la Zona Metropolitana de Toluca o de la Ciudad de México (véase su trabajo en este mismo volumen).

El corte temporal para esta última etapa es la década de los ochenta si seguimos ese criterio; si se adopta un criterio intraurbano, como veremos más adelante, el hito que marca el cambio se acerca a los primeros años de la década anterior. Esta disyuntiva revela la dimensión regional en el crecimiento de la ciudad, a partir de un momento que Garza y Damián consideran indicativo del paso a la siguiente etapa. Así pues, podríamos entender los últimos veinte años como representativos de la transición metro-megalopolitana, cuando la recomposición del centro y la expansión periférica adoptan las formas ya conocidas de la metropolización al tiempo que acompañan su transformación en megalópolis.

II. 1970-1990: TERCIARIZACIÓN CENTRAL, DESPOBLAMIENTO Y EXPANSIÓN

En el modelo de Friedman el paso de la tercera a la cuarta etapa se caracteriza por el fortalecimiento de algunos nodos intermedios, como consecuencia de una relocalización de actividades comerciales y de servicios que se encuentran con un centro antiguo saturado.

La evidencia empírica de nuestra terciarización central muestra además una sustitución indiscriminada de usos del suelo, de habitacional a comercial. Entre 1970 y 1987 se registró un incremento en el Distrito Federal de unas 7 400 hectáreas dedicadas al comercio formal y casi 3 mil que brindaban algún servicio público (cuadro 1). La mayor parte de este aumento se concentró en las cuatro delegaciones centrales, que absorbieron el 27% del total, con un fuerte predominio de la delegación Cuauhtémoc. Fuera de esta zona, destacan dos extensiones terciarias hacia las delegaciones de Gustavo A. Madero con el 23% y la de Iztapalapa, que alcanzó el 11% del total.

Además de su concentración evidente, podemos constatar, no

sólo ya como tendencia, la aparición del mismo proceso en las delegaciones cercanas. Esta "reurbanización", dice Mercado, es más profunda que la primera transformación rural-urbana, ya que se trata de una reestructuración acelerada en el interior mismo de la sociedad industrial y, aunque no desaparece una clase social como en aquel caso, implica la disolución de las fracciones más atrasadas del capital y la reorganización espacial de una estructura urbana disfuncional. Llama a este proceso "involución territorial" para diferenciarlo de aquel que se caracteriza por la expansión física (Mercado, 1988). Un ejemplo de un tercer cambio, de comercial en pequeña escala a uno financiero, ocurre en el centro bancario de la Plaza de la Santa Veracruz.

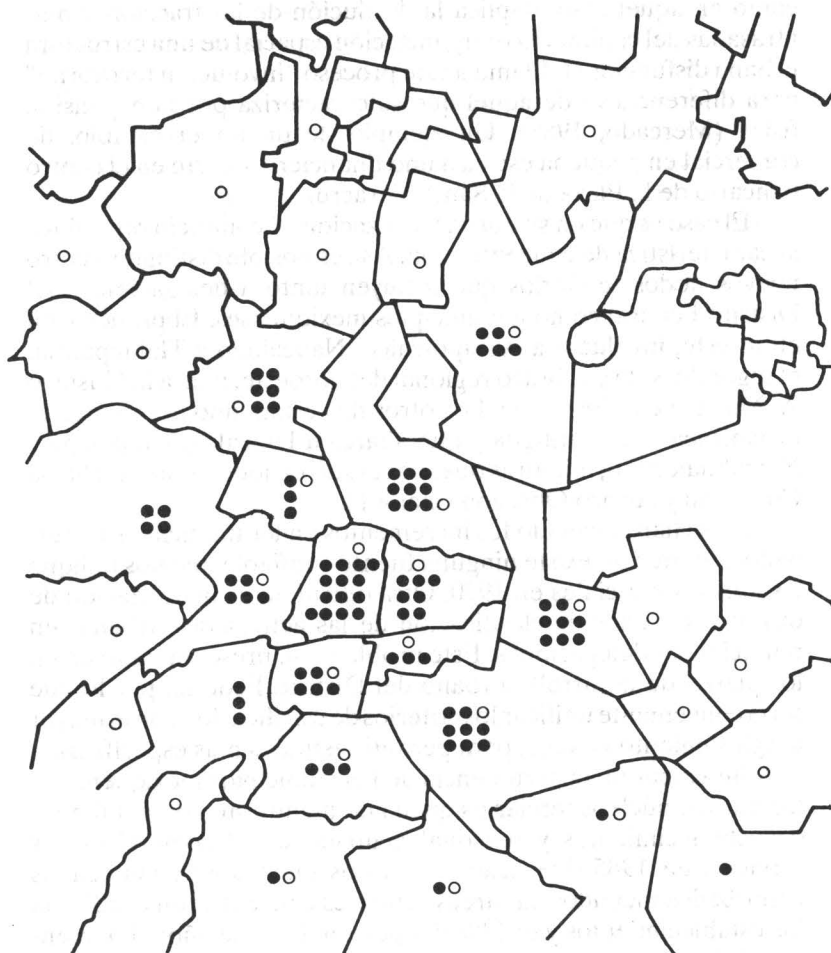
El caso es que en su nueva localización, el comercio reproduce la característica de concentración. Así, es posible distinguir cuatro nuevos nodos terciarios que incluyen tanto a delegaciones del Distrito Federal como a municipios mexiquenses. El primero, en el noreste, involucra a Azcapotzalco, Naucalpan y Tlalnepantla; el segundo, sobre el brazo regional del noroeste, une a la Gustavo A. Madero con Ecatepec. Los otros dos están, uno al oriente, de urbanización más antigua y que abarca a Iztacalco, Iztapalapa y Netzahualcóyotl, mientras que, por el sur, el nodo se orienta hacia Coyoacán y Álvaro Obregón (mapa 1).

No se han calculado los incrementos en los municipios conurbados, porque no existe ninguna fuente confiable que nos indique las áreas comerciales en 1970. Otra dificultad es la utilización de distintos criterios de clasificación de las actividades urbanas en municipios y delegaciones. Este problema se presenta también en los planes de desarrollo urbano del Distrito Federal, por lo que sería conveniente unificar los criterios de clasificación con el mayor desglosamiento posible, para permitir estudios más específicos.

Sin embargo, la pertenencia de los municipios mexiquenses a los nuevos núcleos terciarios queda de manifiesto con el número de establecimientos y personal ocupado en el comercio y los servicios en 1985. De acuerdo a estos indicadores, municipios conurbados incluidos, las áreas centrales concentraron el 33% de los establecimientos y el 43% del personal en ese año: el porcentaje de los ingresos, considerando sólo el Distrito Federal, alcanzó en esta ciudad interior el 66%. Los nuevos nodos habrían captado entre el 11% el norte 1 y el 21% el oriente 1.

MAPA 1

Ciudad de México. Área urbana
Comercio y servicios (1985)
Número de unidades económicas



● 1% del total de unidades ○ Menos de 1%

Esta remodelación del espacio urbano no se origina únicamente en las nuevas localizaciones terciarias, pero coincide con ellas y las refuerza. Existe un consenso académico en considerar que la combinación de vialidades como el periférico y las salidas regionales de la ciudad, el transporte suburbano, las sucesivas localizaciones industriales al norte o la segregación de las clases populares en el oriente, así como los núcleos urbanos preexistentes incorporados mediante la conurbación, impulsan el desarrollo de estos nuevos subcentros de la metrópoli.

La hipótesis de que esa terciarización se ha realizado a costa de la vivienda y no como complemento suyo se apoya en el hecho de que entre 1970 y 1987 se perdieron unas 4 800 hectáreas de suelo dedicado a este uso, en las mismas delegaciones y municipios que se han terciarizado. La cuantificación se basa en fuentes distintas. Para 1970 consultamos el estudio de densidades que realizó El Colegio de México y que da cuenta pormenorizada de los distintos usos del suelo por delegación (El Colegio de México, 1975), mientras que para 1987 se recurrió a los planes de desarrollo urbano vigentes (DDF, 1987, DGDUVV, 1987). Es probable que los diferentes criterios de clasificación utilizados distorsionen el monto real de lo que se perdió, pero es innegable que en esas delegaciones coinciden el incremento comercial y el despoblamiento, como veremos más adelante. Para minimizar la distorsión se consideró sólo el rubro "habitacional", dejando de lado los usos "mixtos" que incluyen un número indeterminado de viviendas.

El mayor porcentaje de lo que se perdió se ubica en las zonas centrales con el 84% del total, y las pérdidas también siguen el desbordamiento de comercio y servicios a las delegaciones contiguas: la delegación Cuauhtémoc registra la mayor pérdida (47%) y destaca, en segundo lugar, Azcapotzalco con el 10.4%, y todavía, de manera incipiente, la Gustavo A. Madero e Iztacalco con el 3.5 y 1.8% respectivamente.

1. Despoblamiento

La secuencia de sustitución de usos (pérdida de vivienda y finalmente despoblamiento) que se creía privativa de la delegación Cuauhtémoc, primera en terciarizarse y perder población, amena-

za ahora con extenderse a las delegaciones que alojan a los nuevos subcentros terciarios.

No se trata de una tendencia reciente ni exclusiva de nuestra ciudad. La "ciudad interior" de Nueva York, por ejemplo, perdió 1.8 millones de habitantes *BASP* (blancos, anglosajones, protestantes) de clase media entre 1950 y 1970, que se mudaron a los suburbios y pueblos pequeños de los alrededores. Como las antiguas viviendas fueron ocupadas por minorías raciales cada vez más pobres y sin empleo, se configura así una zona de permanente conflicto social (*Global Report*, 1987).

En nuestro caso, Unikel detectó el despoblamiento desde sus primeros estudios, al señalar que en la década de los sesenta las áreas centrales habrían perdido aproximadamente 110 mil residentes (Unikel *et al.*, 1978). Coulomb demostró que gran parte de esa pérdida demográfica se debió a la eliminación de viviendas de alquiler y su sustitución por otros usos del suelo, principalmente de comercio y servicios. Según su estudio, en el periodo de 1960 a 1970 se habría expulsado a unos 280 mil habitantes (Coulomb, 1984).

De acuerdo con los resultados preliminares del Censo de 1990, el despoblamiento se ha generalizado en las otras tres delegaciones centrales, mismas que bajaron su densidad de 221 habitantes por hectárea a 139 entre 1970 y 1990 y *perdieron cerca de 1 millón de habitantes en términos absolutos*, además de presentarse también en Azcapotzalco e Iztacalco, mientras que la Gustavo A. Madero estaría muy cerca de adquirir una calidad migratoria de expulsión.

Por último, es necesario investigar los efectos que esta sucesiva oleada de población y actividades tuvo sobre la periferia.

2. Expansión de la periferia

Entre 1970 y 1990 la ciudad casi duplicó su población de 8.5 a unos 15 millones de habitantes y el área urbana continua de 69 mil a 130 mil hectáreas, con un crecimiento equivalente al de dos ciudades como Guadalajara, ampliando la influencia directa de la urbe más allá de los 30 km del centro. Dentro de la estructura urbana, el rompimiento de la escala anterior ha hecho más eviden-

te la formación de varias ciudades en el interior de la Ciudad de México, lo cual ha agudizado la segregación socioespacial.

La primera característica notable del crecimiento extensivo y fragmentario de la periferia, es que absorbe mucha área para poca población, lo que significa un desperdicio del suelo como recurso territorial. Según nuestras estimaciones, entre 1970 y 1987 los municipios y delegaciones del último contorno consumieron el 52% del incremento total del suelo para alojar solamente al 40% de los nuevos pobladores. Por el contrario, las unidades intermedias de la segunda conurbación, con el 20% del incremento total de área, captaron el 53% del crecimiento poblacional (cuadro 2).

La delimitación por contornos diluye el comportamiento diferenciado de algunos municipios que crecen comparativamente a un ritmo más alto que el contorno al que pertenecen, y mucho más del promedio para toda el área urbana continua. Así, dentro del contorno llamado de *metropolización* que tuvo el incremento local más alto (pues creció un 240% entre 1970 y 1987 mientras que el promedio general fue de 62%), solamente cinco de los 15 municipios que lo integran absorbieron el 30% del incremento total de área para alojar únicamente al 21% del incremento poblacional.

Estos cinco municipios son un claro ejemplo del crecimiento demasiado extensivo de la periferia, pues ocuparon más de 14 mil hectáreas para un poco más de 1 millón de habitantes, con una densidad de 83 habitantes por hectárea. De haberse dado una ocupación más racional del espacio, a una densidad por ejemplo de 150 habitantes por hectárea, se habrían podido preservar casi siete mil hectáreas, una superficie mayor que la del municipio de Netzahualcóyotl. Esos municipios son Chalco, Tecámac, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli y Atizapán.

Los municipios y delegaciones que ya no tienen hacia dónde crecer y se densifican plantean otro tipo de problemas, no menos cruciales que los observados en aquellos que crecieron por expansión, con gran carencia de servicios: al aumentar la demanda sobre los servicios urbanos existentes en el área alcanzan rápidamente su umbral de saturación.

Dentro de los municipios de crecimiento por densificación, destacan Iztapalapa, Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Netzahualcóyotl y Tlalpan, que absorbieron el 65% del incremento po-

CUADRO 2
Incrementos de población y área urbana, 1970-1987
(Por contorno y unidades seleccionadas que más crecieron)

	<i>Área urbana (hectáreas)</i>	<i>Población (miles de habitantes)</i>	<i>Área urbana (porcentajes)</i>	<i>Población</i>
CIUDAD INTERIOR	786.2	(969.3)	1.7	(17.7)
ÁREAS INTERMEDIAS	11 809.2	1 352.9	25.6	24.7
G. A. Madero	2 941.7	47.7	6.4	0.9
Coyoacán	2 046.3	291.1	4.4	5.3
Iztapalapa	4 947.1	953.7	10.7	17.4
2a. CONURBACIÓN	9 402.5	2 917.3	20.4	53.2
Naucalpan	1 014.9	357.2	2.2	6.5
Tlalnepantla	176.0	295.9	0.4	5.4
Ecatepec	5 135.7	994.6	11.1	18.1
Netzahualcóyotl	44.2	649.3	0.1	11.8
M. Contreras	1 831.3	117.7	4.0	2.1
Tlalpan	1 991.6	350.3	4.3	6.4
METROPOLIZACIÓN	24 182.5	2 184.5	52.4	39.8
Chalco	2 152.0	238.9	4.7	4.4
Tecamac	2 671.5	100.8	5.8	1.8
Tultitlán	2 449.0	221.9	5.3	4.0
Izcalli	4 201.6	271.9	9.1	5.0
Atizapán	2 683.0	265.2	5.8	4.8
Total área urbana	46 180.4	5 485.3	100.0	100.0

NOTAS: 1. Los contornos incluyen más delegaciones y municipios, por lo que el total por contorno es mayor. Forman parte de ellos, además de las unidades aquí presentadas, en las "Áreas Intermedias", Azcapotzalco, Álvaro Obregón e Iztacalco; en "2a Conurbación", Xochimilco y en "Metropolización", Cuajimalpa, Tláhuac, Ixtapaluca, La Paz, Chimalhuacán, Chicoloapan, Coacalco, Cuautitlán, Nicolás Romero y Huixquilucan.

2. Los valores negativos se presentan entre paréntesis.

3. En el caso de la población el periodo es de 1970 a 1990.

FUENTE: Para área urbana y población en 1970: Delgado: 1990. Para población: INEGI: 1991.

blacional en el periodo. Vale la pena destacar que Netzahualcóyotl, después de 20 años de vida, sigue teniendo un papel importante, pues absorbió el 12% del crecimiento demográfico total, equivalente al de los tres municipios que más pobladores recibieron: Chalco, Chimalhuacán y Atizapán, y apenas debajo de Izta-palapa y Ecatepec, que captaron el 17 y el 18% respectivamente.

En conclusión, la magnitud de esta segunda relocalización histórica del terciario central ha modificado sustancialmente el patrón de densidades vigentes hasta los años setenta (altos valores en el centro y bajos en la periferia) hacia otro más complejo, que incluye áreas con distintos grados de densificación, caída drástica de las densidades centrales, densificación y expansión de un mayor número de delegaciones periféricas y, como un rasgo novedoso, la ampliación del desdoblamiento central hacia ciertos núcleos de las áreas intermedias, que ocasiona un achatamiento del cono de densidades (gráfica 1).

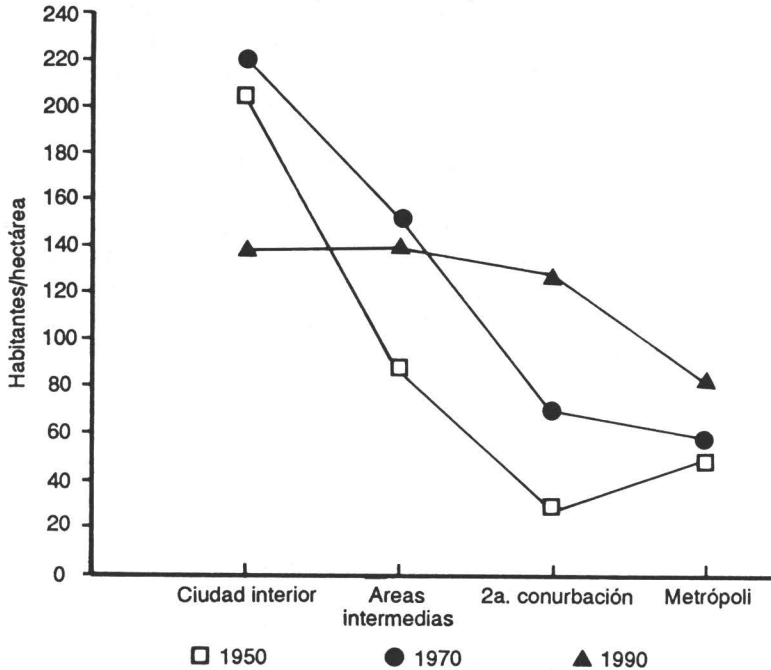
III. EL NUEVO CONO DE DENSIDADES

En efecto, dentro de una perspectiva de largo plazo del comportamiento de las densidades en nuestra ciudad, dos de sus rasgos más evidentes son: primero, que lejos de ser constante, muestra fluctuaciones, muchas veces drásticas, de elevación y disminución y, en segundo término, que manifiesta una caída tendencial antes que una densificación general.

Interesa observar la evolución de las densidades porque refleja indirectamente los desplazamientos intraurbanos, ante la inexistencia de una estadística censal o muestral de esos movimientos a largo plazo y para toda el área urbana. Con este apartado completamos la serie de interrelaciones según la cual el desplazamiento centro-periferia que se observa desde inicios de los setenta en el cono de densidades es resultado no sólo del crecimiento de nueva población, sino de la mudanza intraurbana de población y actividades hacia la periferia. De ser así, cabría preguntarse por la corresponsabilidad de los actores —nuevos y antiguos— involucrados en el fortalecimiento de la centralidad, en las secuelas expansivas del crecimiento metropolitano.

En la gráfica 2 se advierte una correspondencia de las etapas

GRÁFICA 1
 Cono de densidades 1950-1990
 (Por contornos)

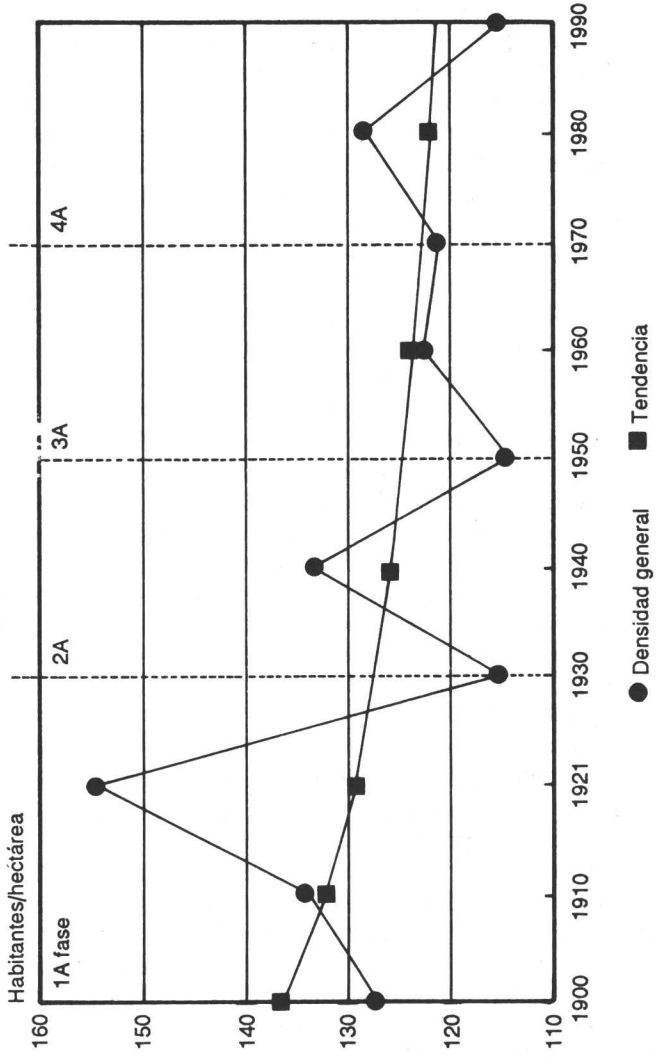


de metropolización en 1930, 1950, 1970 y nuevamente en 1990, con una disminución notable de la densidad anterior. Salta a la vista que la población reportada en forma preliminar para 1990 implica una nueva caída de la densidad general, estimada en alrededor de 148 habitantes por hectárea en 1980, hasta unos 120; es decir, un nivel similar al que tenía la ciudad a mediados de los años cuarenta.

Se ha mencionado que la imputación de datos en 1980 es la responsable de la magnificación artificial de las proyecciones demográficas para la década final del siglo. En el caso de las densidades, aun considerando las estimaciones de Garza y Damián, se registraría una baja, desde 128 habitantes por hectárea a

GRÁFICA 2

Densidades y fases de metropolización
(Área Metropolitana de la Ciudad de México)



los 120 ya señalados (véase su ensayo en este volumen). Es necesario precisar que en el cálculo de la densidad de 1990 hemos utilizado los datos preliminares de población de 1990, pero las cifras de área urbana corresponden a 1987. Es evidente que con una área mayor, la disminución puede alcanzar un nivel por abajo de los 120 habitantes por hectárea.

La primera en advertir las fluctuaciones de la densidad general fue Connolly cuando señaló que las fases de expansión y su consecuente caída densificatoria se debían al predominio de la incorporación de suelo agrícola, adquirido a bajo precio, para usos urbanos, mientras que en la siguiente fase de densificación se incrementa la producción de edificios, de obras de vialidad y transporte, así como de redes de agua y drenaje (Connolly, 1988).

Una aportación suya fue asociar aspectos políticos y económicos al comportamiento de las densidades. Explica Connolly que dentro de esas fluctuaciones cíclicas aparecen con nitidez operaciones de “auge inmobiliario” en la fase expansiva y, por el contrario, una elevada oferta y bajo costo del financiamiento para la construcción de vivienda en los periodos de elevación de la densidad, sin vinculación directa con los periodos de mayor flujo de migración desde otras regiones. Esto significa que a la disminución que se observa en la última década podría seguir otro periodo expansivo y de desdensificación, si coinciden esos eventos políticos y económicos (*laissez faire* de los fraccionadores, bajo costo de suelo y vivienda), una nueva oleada expansiva podría producirse en la periferia más alejada —y aun no conurbada— de la ciudad (Delgado, 1991).

La segunda característica general de las densidades es una baja tendencial. En la gráfica 2 se aprecia la curva exponencial que disminuye, aunque tiende a estabilizarse alrededor de la línea de 120 habitantes por hectárea.

Aquí conviene apuntar que junto a esa baja tendencial, una parte sustancial del crecimiento metropolitano se ha realizado en las delegaciones y municipios cuya densidad se ubica en un rango de entre 80 y 160 habitantes por hectárea. En la gráfica 3 tenemos la distribución de las densidades de 15 delegaciones y 17 municipios en 1970 y 1990. En ella se observan dos claros cortes; el primero abajo de los 80 habitantes por hectárea y el segundo arriba de los 160. Mientras que en 1970 había 17 unidades con una

densidad inferior a 80, en 1990 sólo ocho están en este rango, lo que ilustra que la periferia también se densifica. De igual forma, había ocho en el rango de entre 80 y 160 contra 28 en 1990; quiere decir que en este grupo (que corresponde a los contornos que denomino “áreas intermedias” y “2a. conurbación”) creció la ciudad. Por último, de las siete unidades más densas, en 1990 sólo se cuentan tres, lo que ilustra el despoblamiento que hemos reseñado.

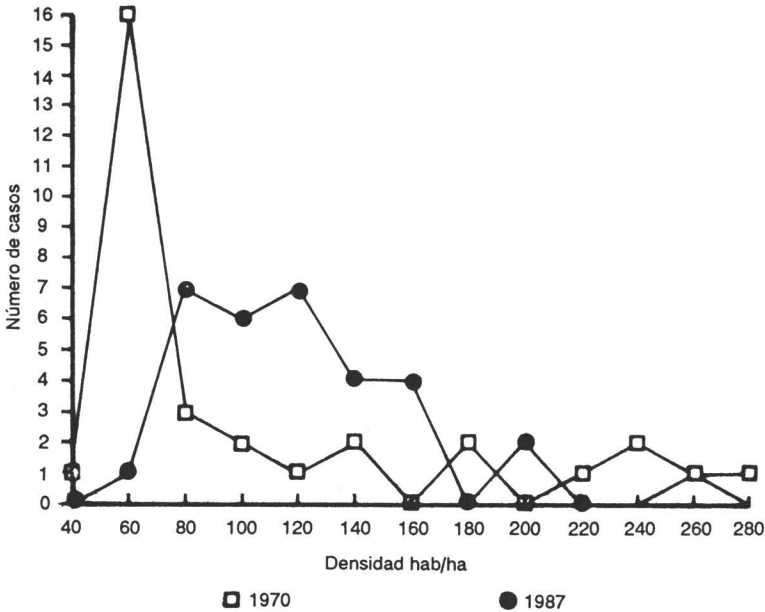
Si establecemos una correspondencia empírica entre los procesos de terciarización y despoblamiento con los rangos de densidad observados, podríamos considerar el rango de los 160 habitantes por hectárea como un nivel máximo para evitar la expulsión de población.

Volviendo al nivel general, su baja tendencial cuestiona la validez de la política de densificación adoptada explícitamente desde 1979 en los planes de desarrollo urbano del Distrito Federal y, desde 1983, en los municipios mexiquenses que participan de la aglomeración metropolitana, puesto que pretendería revertir una evolución estructural del crecimiento metropolitano, *sin modificar* aspectos fundamentales como la regulación por el mercado, la libertad de acción de los promotores inmobiliarios o la ausencia de intervención social en el control de los procesos de producción de las nuevas áreas urbanas.

¿Se trata entonces de una política inaplicable? No parece ser así, pues de acuerdo con la densificación diferenciada de la gráfica 3, ese aumento de la densidad se presenta de una manera selectiva en los contornos intermedios de la ciudad. Sólo planteada a nivel general es inviable. Esto significa, entonces, que dicha política estaría apoyando los procesos de reurbanización, en particular, los de revalorización de los nodos urbanos estratégicos, en el contexto de una estructura urbana a la que se la ha puesto un “límite”, por frágil que éste sea.

Para evitar las limitaciones de esa política general, se pueden definir en términos prácticos áreas específicas de densificación puntual, que eviten el desplazamiento de sus actuales pobladores. Pero se puede decir que esto ya existe: los “corredores urbanos” son precisamente áreas específicas de densificación. Sin embargo, en las condiciones de libre mercado, por su localización de privilegio, la definición de estos corredores ha servido en la práctica

GRÁFICA 3
 Distribución de las densidades 1970-1990
 (Número de casos por rango)



para valorizar el capital y no, como sería de esperarse, para brindar un servicio a la comunidad (Mercado, *op. cit.*).

Hacen falta estudios particulares para ubicar esas posibles áreas interiores de densificación, que podrían coincidir con los nuevos subcentros en gestación y evitar que se repita, en poco tiempo, la secuela de despoblamiento que hemos observado en la ciudad interior. Por otra parte, como estos nuevos nodos comprenden entidades tanto del Distrito Federal como del Estado de México, deberían establecer intervenciones conjuntas que tengan en cuenta una visión global y no segmentada de la metrópoli, como sucede actualmente, ya que la ciudad se expande sin ningún obstáculo, cada vez más hacia los municipios vecinos.

IV. CONCLUSIONES

¿Cuáles pueden ser las consecuencias de los procesos que hemos reseñado en la conformación de la ciudad? Es difícil predecirlo, pero se pueden visualizar algunas de sus implicaciones: la insuficiencia de una política general de densificación y la necesidad de un enfoque global de la aglomeración, así como de una mayor participación social en la producción, gestión y control de los procesos de urbanización ante la inminencia de una próxima expansión urbana.

En relación con la insuficiencia de la política general de densificación, paradójicamente, se han hecho desde la sociedad civil propuestas interesantes. Las demandas de “permanencia” en el barrio, así como la asociación del empleo a los procesos de vivienda y la consideración del contexto barrial y no sólo puntual o selectivo, reivindicadas por grupos organizados de pobladores, estarían más cerca de una estrategia viable: evitar al máximo el desdoblamiento acelerado y sus secuelas de decaimiento o decadencia central (véase el ensayo de Tomas en este mismo volumen y Asamblea, 1989).

En la pauperización de la ciudad interior de Nueva York influyó notablemente la pérdida de las fuentes tradicionales de empleo, la vieja industria manufacturera que, al modernizarse, buscaba otras localizaciones o simplemente se perdía ante las nuevas industrias más tecnificadas. Una política desafortunada de respuesta a esta problemática fue la *gentrification*, algo así como “volver decente el lugar” mediante una combinación de estímulos al empleo local, mejoramiento de la vivienda y su entorno barrial, “incentivos para atraer población, en especial familias jóvenes, solteros y pequeñas empresas a las áreas centrales” (*Global Report, op. cit.*). Esta política, en realidad, ha agravado el conflicto social con los pobladores actuales.

Por otra parte, la necesidad de abordar los problemas de la ciudad con una óptica global, incluyendo al Distrito Federal y al Estado de México, se funda en la expectativa de que se produzca — tarde o temprano — una nueva expansión periférica, alentada por la terciarización, ahora de las áreas intermedias. Recordemos que la expansión de los años setenta alcanzó a los 17 municipios actualmente conurbados y colocó en “proceso de conurbación” a

un número mayor de ellos. Garza y Damián incluyen en su análisis a 15 municipios adicionales, principalmente los que se articulan alrededor de Texcoco; por mi parte, considero un número aproximado de 19 municipios en proceso de inminente conurbación (Delgado, 1991).

Habría que explorar las modalidades bajo las cuales los nuevos y antiguos ocupantes del centro podrían participar para evitar las secuelas negativas de la expansión de la periferia. Ello tal vez sea posible en términos de políticas tributarias que permitan aplicar parte de la captación fiscal del centro (tanto el viejo como el nuevo) a la consolidación urbana de la periferia, así como dar a la gente que se desplaza la posibilidad de participar en la elección de su nuevo lugar de residencia, y no dejarla librada a la regulación por el mercado o a reubicaciones forzosas.

De esta manera, el reconocimiento del carácter social de los procesos de urbanización, que ahora adquieren un nivel masivo, vuelve a ocupar un lugar central en la discusión sobre los problemas de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea (1989). "Propuesta para la recuperación del Centro Histórico", *Asamblea de Barrios de la Ciudad de México: 3 años de lucha*, folleto mimeografiado, México.
- Connolly, Priscilla (1988). "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario", *Revista A, Cuestiones Metropolitanas*, volumen IX, núm. 25, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.
- Coulomb, René (1984). *La vivienda de alquiler en zonas de reciente urbanización. El caso de la zona metropolitana de la Ciudad de México, 1970-1982*, Programa de Estudios de Vivienda en América Latina y Centro de la Vivienda (CENVI), mimeo., México.
- Delgado, Javier (1990). "De los anillos a la segregación. Ciudad de México 1950-1987", *Estudios demográficos y urbanos*, núm. 14, El Colegio de México, México.
- (1991). "Valle de México: el crecimiento por conurbaciones", *Interamericana de Planificación*, SIAP, núm. 14, México, segundo trimestre de 1991.
- Departamento del Distrito Federal (1987). *Programa General del Programa Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, México.

- Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda (1987). *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*, Estado de México, México.
- El Colegio de México (1975). *Estudio demográfico del Distrito Federal*, México.
- Global Report (1987). *Global Report on Human Settlements*, Oxford University Press, Inglaterra.
- Gorsmen, Erdamnn, R. Klein y W. Wöll (1989). "La rehabilitación de centros históricos en ciudades de América Latina y de la Península Ibérica", *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, vol. XXII, núms. 87 y 88, México, julio-septiembre y octubre-diciembre.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1990a). *Anuario Estadístico del Distrito Federal*, 1989, México.
- (1990b). *Cuaderno de Información para la Planeación. Estado de México*, México.
- (1991). *XI Censo General de Población y Vivienda. 1990. Resultados Preliminares*, México, 1990.
- Mercado, Ángel (1988). "Estructura socioeconómica y movimientos sociales en las áreas centrales de la Ciudad de México", en René Coulomb y Emilio Duhau (coordinadores), *La ciudad y sus actores. Conflictos y estrategias socioespaciales frente a las transformaciones de los centros urbanos*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, e Instituto Francés de América Latina, México, 1988.
- Richardson, Harry W. (1986). *Economía regional y urbana*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- Schteingart, Martha y H. Torres (1973). "Estructura interna y centralidad en metrópolis latinoamericanas. Estudio de casos", *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Ed. Gustavo Gilly, Barcelona.
- Unikel, Luis, C. Ruiz y G. Garza (1978). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1978.

EL PAPEL DEL CENTRO EN LA PROBLEMÁTICA METROPOLITANA ACTUAL

*François Tomas**

En la historia de las ciudades las últimas décadas se caracterizaron por una explosión espacial y por una disociación entre el centro de la ciudad y los equipamientos políticos, culturales, comerciales, etc., que componen la centralidad urbana. Como en los años cincuenta se consideraba que esos equipamientos constituían una parte fundamental de la definición de un centro de ciudad, empezaremos por recordar lo que significa para nosotros un centro de ciudad, y particularmente el centro de la Ciudad de México, antes de analizar su papel en la problemática urbana.

I. CENTRO DE CIUDAD: ENSAYO DE DEFINICIÓN

Según una definición propuesta por J. Beaujeu-Garnier, el centro de la ciudad tiene una "significación a la vez histórica, funcional y sociológica";¹ idealmente sería pues el que ocupa el centro topográfico de la ciudad, que reúne los edificios más antiguos y simbólicamente significativos, que concentra las sedes del poder, las funciones de más alto nivel y los grupos sociales más pudientes. Sin embargo, tratándose de una noción global se tendría que añadir que el centro de la ciudad corresponde al espacio que la gente considera como tal. Obviamente esa percepción es relativa;

* Agregado cultural de la Embajada de Francia y Director del Instituto Francés de América Latina (IFAL).

¹ Véase "Le centre des villes a-t-il encore un avenir?", *Annales de Géographie*, 1972, pp. 494-496.

según el lugar donde se vive, según el grupo social al que se pertenece y según la propia práctica de la ciudad hay que distinguir entre un hipercentro que todos reconocen y un pericentro en el cual existen partes más o menos integradas al centro de la ciudad.

Esa distinción parece tanto más necesaria cuando se trata de un fenómeno histórico, es decir, relativo también diacrónicamente. Para C. Chaline² una noción del centro de la ciudad como la que define J. Beaujeu-Garnier no existía antes del siglo XIX. La concentración de los equipamientos de más alto nivel (o de centralidad urbana) en el centro de la ciudad resultaría de un largo proceso iniciado a principios del siglo XIX en relación con la revolución industrial, cuando se especializaron y se repartieron selectivamente las actividades terciarias, y cuando se desplazaron hacia las periferias tanto la función residencial como las actividades menos cotizadas.

Hacia mediados de este siglo, en el momento en que parecía que este proceso llegaba a su apogeo, los urbanistas elaboraron proyectos de segregación funcional de los equipamientos terciarios centrales, imitando el modelo americano de *Central Business District*. Aunque este nuevo CBD no se localizara muy lejos del centro tradicional, esa disociación provocó una crisis en gran número de centros urbanos. A lo largo de los años sesenta y setenta se duplicaron también en las afueras de la ciudad polos terciarios, lo que permitió a M. C. Godard hablar, a propósito de Frankfurt, de “nuevos centros de la periferia”,³ después de haber mostrado que la dinámica de los equipamientos centrales ya es parte del conjunto urbano y no solamente de su centro.

A lo largo de los años ochenta la problemática de la centralidad urbana se volvió más compleja debido a las mutaciones económicas, sociales y culturales. De manera paradójica el modelo del CBD, considerado hace poco como el símbolo de la modernidad, perdía su atractivo, mientras se podía observar conjuntamente una acentuación de la diversificación de las localizaciones de los equipamientos centrales (a lo largo de corredores urbanos como en México o en áreas más dispersas como en Barcelona), y una revalorización del centro de la ciudad tradicional. Esta revaloriza-

² C. Chaline, *La dynamique urbaine*, PUF, París, 1980, p. 206.

³ Véase *Recherches de géographie urbaine: Hommage au professeur J. A. Sporck*, p. 90.

ción se debe a factores objetivos y mensurables, como el mantenimiento, junto a la función residencial, de las principales sedes del poder o del dinamismo de las actividades comerciales y culturales. Pero también se puede explicar por la evolución de las percepciones de los actores sociales. A pesar de que los responsables políticos y los urbanistas despreciaban hasta hace poco los barrios céntricos (salvo algunos monumentos representativos del patrimonio nacional) admiten hoy en día que el valor simbólico de un centro de ciudad es compatible con una mezcla de funciones residenciales, administrativas y comerciales.

II. EL CENTRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En el caso de México se pueden observar las mismas orientaciones pero con peculiaridades derivadas de su historia propia y de su tamaño excepcional. Así es como hubo que esperar la Ley Lerdo de Desamortización, en 1856, para que empezara un verdadero proceso de diversificación de los espacios urbanos, y un inicio de especialización funcional de un centro urbano. Sin embargo, si ese proceso comenzó más tarde que en las ciudades europeas, se desarrolló con tal rapidez que a mediados de nuestro siglo el centro capitalino se volvió tan claramente identificable como en aquellas ciudades.

Este centro de ciudad corresponde en el espacio con lo que fue la traza de Cortés (el Centro Histórico en su sentido estricto) y los suburbios que se ampliaron a lo largo de los siglos, hasta mediados del XIX. También podríamos añadirle parte de los fraccionamientos de la segunda mitad de Reforma, donde la intensidad de las inversiones en hoteles, restaurantes, comercios, bancos, casas de bolsa, oficinas, etc., produjo rápidamente un cambio funcional (Zona Rosa) y su integración. Varios autores han incluido dentro del centro a las delegaciones Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, confundiendo así el centro de la ciudad con lo que más vale denominar la Ciudad Central. A nuestro criterio, el centro sólo comprende la delegación Cuauhtémoc, desbordando un poco sobre la delegación Venustiano Carranza (La Merced), cubre un espacio que no llega a los 40 km² (superficie de la ciudad a principios de siglo), y forma parte de una

mancha urbana que alcanza los 1 200 kilómetros cuadrados. Representa un espacio reducido (3% del área de la metrópoli) que ha dejado de concentrar todas las funciones de alto nivel, ofreciendo al mismo tiempo las imágenes más simbólicas y las más degradadas de la ciudad. En definitiva constituye un espacio que continúa desempeñando un papel determinante en el funcionamiento de la metrópoli, con todas las contradicciones a las que ella tiene que enfrentarse.

III. LOS MALES QUE AGOBIAN AL CENTRO

Para quien visita por vez primera el centro de la ciudad de México, la abundancia de lotes baldíos y de edificios en ruinas, tanto en las colonias antiguas como a lo largo del Paseo de la Reforma (especialmente entre la Alameda y Tlatelolco), no deja de ser motivo de asombro. Aun tratándose de las últimas huellas de los sismos de 1985, que ya no son muy numerosas, lo menos que podemos decir es que constituye un indicio de debilidad de la presión inmobiliaria. En el caso de La Merced, René Coulomb y Alejandro Suárez pudieron escribir, hace seis años, que se trataba de una "zona de desastre". Lo mismo podría afirmarse en la actualidad no sólo de La Merced sino también de las colonias Guerrero y Morelos y de ciertos sectores del Centro Histórico; allí el sismo no es responsable del deterioro. Claro que Polanco aparece como una excepción considerable, pero nos hallamos ya indudablemente en los límites del centro de la ciudad, en el pericentro.

Muchísimas calles se han visto invadidas por los vendedores ambulantes, que han provocado conflictos con el comercio establecido y con las autoridades del Distrito Federal; éstas se empeñan en evitar los trastornos del tráfico vehicular y la parálisis de las demás actividades, incluyendo el muy importante sector textil. Como una prolongación del tianguis de Tepito, donde se había constituido un sistema que integraba vivienda, taller y comercio, cerca de veinte mil vendedores ambulantes ocupan hoy las calles del Centro Histórico, sobre todo en sus partes central y oriental hasta La Merced.

Esto permite además a un poder político presionado por objetivos contradictorios, acondicionar ciertas calles con jardine-

ras y plantaciones, y dejar otras en manos de los vendedores ambulantes liderados por Guillermina Rico. Se acentúa así cada vez más la división entre el oriente y el norte del centro de la ciudad, cada vez más populares, y el sur y occidente conquistados por la modernidad.

Por último, resulta imposible poner punto final a una lista de los males que agobian al centro de la capital mexicana sin mencionar la contaminación y sus consecuencias. En efecto, las colonias centrales, aun cuando no presenten concentraciones de ozono tan extremas como las de las faldas del Ajusco, en el suroeste de la metrópoli, son las más afectadas por un mal que ya no puede dejar a nadie indiferente. En el transcurso de 1990 las fuertes proporciones de ozono, aunadas a las emisiones de bióxido de azufre y de monóxido de carbono, obligaron en varias ocasiones al Departamento del Distrito Federal a cerrar al tráfico vehicular no sólo en calles aledañas al Zócalo, sino también en el Centro Histórico en su conjunto. Lógicamente, semejante medida induce a las actividades terciarias a buscar una ubicación más favorable.

IV. LA VITALIDAD DEL CENTRO

Sin embargo, pese a tantos problemas y dificultades, el centro de la Ciudad de México y, por ende, el Centro Histórico, no deja de presentar, e incluso de recobrar para ciertas funciones, una vitalidad económica y social sorprendente. En primer lugar, claro está, porque a pesar del propósito de descentralización esbozado después de los sismos de 1985 y pronto abandonado, el centro capitalino conserva su función de corazón político del país. Asimismo, la delegación Cuauhtémoc sigue concentrando la mayor densidad de comercios y de servicios de todo tipo. El único sector seriamente afectado fue el de la cultura, pese a la permanencia de unas cuantas instancias significativas como son, por ejemplo, las sedes de los periódicos. No obstante, tal como lo señala Louis Panabière en un artículo reciente,⁴ las actividades culturales se encuentran en vías de reincorporarse al centro. Una extraña paradoja determinó que sea la UNAM, principal actor del movimiento de retirada

⁴ "La reconquête du centre urbain pour la culture: le cas de Mexico", en *Trace*, núm. 17, CEMCA, México, 1990, pp. 51-56.

en los años cincuenta y sesenta, la que inició el retorno hace menos de cinco años con las instalaciones de la Cinemateca y la Casa del Libro. A partir de entonces han proliferado las iniciativas de todo tipo, desde las manifestaciones anuales de gran magnitud como la Feria del Libro del Palacio de Minería o el Festival del Centro Histórico, hasta la instalación de otras instituciones, a veces en edificios nuevos (como el Museo Mural Diego Rivera), o bien en palacios o conventos restaurados (como el Museo José Luis Cuevas).

Esta reconquista cultural corresponde al comienzo de una evolución de la imagen del centro capitalino, y coincide con esfuerzos emprendidos para restaurar los edificios clasificados como monumentos históricos o para reestructurar las manzanas afectadas por los sismos de 1985. Aun cuando ciertos arquitectos y sociólogos⁵ sólo quieren ver en el Centro Histórico y sus inmediaciones los edificios deteriorados, el pequeño comercio subterráneo y la prostitución, no podemos pasar por alto la reconstrucción, llevada a cabo por Renovación Habitacional Popular, de más de 40 000 viviendas, así como la renovación habitacional, en colaboración con el Instituto Nacional de Antropología e Historia, de cerca de doscientos monumentos (palacios o conventos). Aunque la UNESCO declaró Patrimonio de la Humanidad al Centro Histórico de la Ciudad de México (1987), y pese a la participación de banqueros e industriales en el patronato del Festival del Centro Histórico, el Departamento del Distrito Federal a duras penas logra interesar a los inversionistas en la restauración del centenar de ex conventos y palacios que se encuentran bajo su responsabilidad. El hecho de que menos de diez de dichos monumentos sean en este momento objetos de trabajos (en el marco, por cierto, de proyectos públicos o parapúblicos) no impide que un intelectual como Emilio Pradilla tema ver incrementarse la privatización del patrimonio nacional.

En la Zona Rosa, uno de los barrios que no lograba recobrar el dinamismo turístico anterior a los sismos, por fin se decidió reacondicionar las calzadas y modernizar el mobiliario urbano para acompañar una actividad comercial en sensible recuperación.

⁵ Opiniones presentadas en el seminario "La ciudad y sus barrios", UAM Azcapotzalco y Xochimilco, abril de 1991.

Con todo, el proyecto más ambicioso sigue siendo el que el DDF se empeña en llevar a cabo en la zona adyacente al sur de la Alameda Central, devastada por el sismo. Se trata de un conjunto de trece manzanas, donde se piensa concentrar hoteles de alto turismo y diversos equipamientos de carácter turístico o financiero. Aprovechando la imagen valorizante del parque de la Alameda, se espera atraer a los inversionistas, al menos hasta las puertas del Centro Histórico. A pesar de la existencia de una evidente voluntad política, el proyecto ha tardado en cobrar forma, y las ruinas dejadas por el sismo están aún en vías de demolición.

V. LAS POLÍTICAS URBANAS Y SUS CONTRADICCIONES

En definitiva, tanto estos proyectos como las evoluciones recientes analizadas con anterioridad demuestran que los poderes públicos nunca han podido aplicar en el centro de la Ciudad de México una política clara de ordenación del espacio. De alguna manera, en el caso de Renovación Habitacional Popular, se impuso la voluntad demostrada por las asociaciones de vecinos de conservar una función de vivienda popular, y la mayoría de los miembros de dichas asociaciones se convirtieron desde entonces en propietarios. Pero en las oficinas del DDF se sigue trabajando en torno a un proyecto de "refuncionalización" que supone, si no la desaparición de dicho tipo de hábitat, al menos su disminución. En este contexto se entiende, aun juzgándolo excesivo, el apotegma del arquitecto Teodoro González de León, en ocasión de su discurso de ingreso al Colegio Nacional: "El área monumental más importante de América Latina se encuentra atrapada por una serie de políticas titubeantes y contradictorias".

Es verdad que según una mentalidad racionalista puede requerirse coherencia en la ordenación del espacio. Pero cuando observamos los resultados de un programa conducido sistemáticamente, punto por punto, en función de una lógica previamente enunciada, tal como sucedió en Tlatelolco, cabe admitir que la impotencia o la versatilidad que interrumpen dicha lógica, para ceder su lugar a otros principios de ordenación, no ofrecen tan sólo desventajas.

Desde principios de los años cincuenta se han opuesto entre

sí dos grandes tipos de principios de organización del espacio central:

— Para algunos, bajo el término de “refuncionalización”, debía otorgarse prioridad a una transformación del centro, en beneficio del turismo y de los negocios, dando cabida desde luego a viviendas para clase media o acomodada, pero excluyendo a los más pobres.

— Para otros, por el contrario, como reacción ante el principio anterior, había que mantener e impulsar a toda costa una vivienda social digna.

Como cada uno de estos principios justificaba una propuesta global de ordenación, habría resultado problemático que uno de ellos lograra imponerse con suficiente fuerza como para reducir al rango de utopía las proposiciones adversas. No sucedió así, pese a los esfuerzos de algunos regentes (uno de los cuales se hizo incluso acreedor al calificativo de “Hausman mexicano”). De ahí la presencia de un centro capitalino a la vez profundamente deteriorado y muy diversificado, que conserva asimismo una dinámica social poco común. Dado que ninguna tendencia ha logrado imponerse definitivamente, existe un horizonte bastante amplio. Sin embargo, a pesar de que todo sigue siendo posible, no debemos desdeñar la labor de sabotaje desarrollada por algunos de los grandes desequilibrios de la sociedad mexicana: la acumulación de población en el valle de México que ya no halla justificación en el modelo económico aplicado en la última década; la deficiente distribución espacial de los servicios urbanos; las desigualdades sociales excesivas y el dramático deterioro del medio ambiente. Ahora bien, de la evolución de estos desequilibrios, aparentemente ajenos a la problemática de un centro de ciudad, dependen las perspectivas del centro de la capital mexicana y el papel que pueda jugar en la metrópoli.

Limitar el crecimiento de una ciudad no constituye en sí un postulado, en la medida en que el problema radica en la relación entre el tamaño y las condiciones y formas del desarrollo, más que en las dimensiones mismas. En el caso de la Ciudad de México, aparte de que el modelo económico ya no impone una concentración de las inversiones productivas, dichas formas de desarrollo del espacio urbano y sus deficientes condiciones tanto sociales como ecológicas exigen frenar el crecimiento. Por desgracia, los

datos estadísticos a nuestra disposición carecen de utilidad. Existe tal incoherencia entre las cifras del censo de 1980 y las de 1990 que siguen siendo válidas todas las hipótesis; de ahí la fuerte tentación de no conservar más que los datos que nos convienen. De resultar cierto, por ejemplo, que la delegación Cuauhtémoc sólo cuenta con 596 000 habitantes, y ha perdido la tercera parte de su población en veinte años, no carecería de fundamento una política de densificación del hábitat,⁶ al igual que en el resto del Distrito Federal (donde sólo se habrían censado 8 237 000 habitantes). Por lo demás, si bien la zona metropolitana dista mucho de alcanzar los veinte millones previstos y no llega siquiera a los quince millones (14 699 000 habitantes), el activo proceso de regularización en las colonias del sureste puede obedecer tanto a una política de estabilización del conjunto urbano como a simples consideraciones políticas y sociales.

VI. LOS DESEQUILIBRIOS URBANOS

Los desequilibrios urbanos, sin embargo, permanecen. Y, entre ellos, la distribución, inequitativa en exceso, de los equipamientos y servicios. El que se concentren en el centro de la ciudad corresponde a la norma; lo preocupante habría sido lo contrario. Pero mientras en las colonias del oeste o del sur proliferaron los equipamientos modernos con grandes centros locales — como en Satélite o Perisur —, no sucedió algo semejante en las numerosas colonias populares del este, donde mediocres mercados sobre ruedas intentan compensar las carencias. Puesto que la intervención aislada del capital privado sólo logra exacerbar los contrastes espaciales derivados de una distribución segregacionista de los grupos sociales, lo que se pone aquí en tela de juicio es la impotencia de la planificación pública. Impotencia en la medida en que interviene sobre todo paralelamente a las iniciativas del sector privado, pero resulta incapaz de compensar su ausencia en el ámbito de los sectores populares. Ahora bien, el mejoramiento de la distribución espacial de los servicios permitiría, en buena medi-

⁶ El DDF y el Infonavit lanzaron en noviembre de 1990 un Programa de Saturación para “consolidar una oferta masiva de vivienda en la Ciudad de México”.

da, favorecer el funcionamiento del centro de la ciudad, aunque sólo fuera evitándole tener que desempeñar, tal como sucede en la actualidad, el papel de paliativo.

A más largo plazo ocurre lo mismo con el equilibrio social, aun cuando sea quizá lo más difícil de alcanzar y aquello cuyas consecuencias pueden resultar más paradójicas. En efecto, el equilibrio supone un mayor número de empleos estables y mejores salarios, es decir, una dinámica económica y una distribución óptima de los recursos. Sin embargo, aun cuando concurriesen tales condiciones a nivel nacional, sabemos que el modelo económico seguido por México ya no hace de la capital el imprescindible motor. De ahí que los poderes públicos pierdan el interés por subsidiar tan fuertemente los servicios públicos capitalinos y que el costo de la vida aumente de manera excesiva en el momento mismo en que se multiplican los cierres de fábricas, sobre todo las más contaminantes.⁷ Por otra parte, ¿cómo elevar el nivel de vida general, en las condiciones actuales, sin incrementar el número de automóviles, el consumo de agua y, por ende, las diversas formas de contaminación? Ahora bien, pensar que la búsqueda del equilibrio social implica una disminución de la población urbana resulta imposible, amén de que no se vislumbra solución alguna para este problema.

En todo caso, se trata de un desafío equiparable en magnitud al de la búsqueda de un nuevo equilibrio ecológico, sea para el abastecimiento del agua, para su drenaje, para el tratamiento de aguas negras, o para asegurar un aire respirable, sin peligro para la salud. El problema alcanzó tal magnitud que incluso con las inversiones más fantásticas ya no se logran soluciones. Toda la sociedad está consciente de que nos hallamos ante un caso evidente de ruptura ecológica, y algunos sectores ya no soportan esta situación. Sin embargo, esto no significa que estén dispuestos a aceptar los inconvenientes de una política ecológica consecuente. Esta contradicción constituye, hoy en día, la única certidumbre y nadie sabe exactamente qué puede suceder en los meses o años próximos. El poder político, a nivel del regente sobre todo, sabe

⁷ Según los datos de la más reciente Encuesta Nacional de Empleo Urbano (1989), la zona metropolitana de la Ciudad de México ha perdido desde 1980 más del 17% de sus empresas industriales y un cuarto de sus empleos industriales, mientras que en el ámbito nacional el número de empresas aumentaba y el de empleos se mantenía estable.

muy bien que su credibilidad depende en buena parte de su capacidad para enfrentar el reto. Todos lo entendieron perfectamente el 18 de marzo de 1991 (fecha altamente simbólica), cuando tras los terribles días en que los índices de ozono alcanzaron niveles nunca vistos (361, mientras la situación es “no satisfactoria” a partir de 100 y “peligrosa” a partir de 200), el gobierno anunció el cierre de la refinería de Azcapotzalco, hasta entonces considerada indispensable e intocable.

En cuanto a la cuestión de la organización político-administrativa, quizá sea en torno a este tema donde más difiere mi análisis del punto de vista manifestado por la mayoría de los autores. Primero, porque el problema de la organización administrativa me parece el más importante. En efecto, la falta de adecuación entre la estructura administrativa y la realidad geográfica, como en el caso de la Ciudad de México, genera distorsiones. De entre las diferentes propuestas sujetas a discusión para solucionar este problema, creo que la peor sería la de limitar el Distrito Federal al hipercentro de la ciudad, es decir a la delegación Cuauhtémoc, pues esto causaría una “hiper-refuncionalización” de lo que aún hoy en día constituye un centro de ciudad diversificado.

Toda solución que permita aproximarse a una especie de mancomunidad urbana, particularmente en cuanto a urbanismo y gestión de servicios urbanos se refiere, puede en cambio contribuir a mitigar los desequilibrios. Para que el centro desempeñe una función en beneficio propio y de la ciudad entera, resulta indispensable una buena repartición de los equipamientos sociales y económicos, así como la fluidez en el transporte, evitando particularmente pasar por el centro. Para ello, se requiere una autoridad administrativa a nivel de la zona metropolitana.

En cuanto a la organización política, diría casi que se trata de un problema de ideología, de moral política o de oportunidad coyuntural, más que de eficiencia urbana. Para mí esto implica que las perspectivas para la Ciudad de México, al igual que el papel que en ella pueda tener el centro, dependen, más que de la naturaleza del poder, de la política urbana que dicho poder elabore y aplique. Tratándose del centro de la capital de un país, podría decirse que la relación entre centro y ciudad se asemeja a la relación entre capital y país. No existe al respecto un modelo único, sino una amplia variedad cuyos extremos los constituyen

casos como Suiza descentralizada y Uruguay con su capital macrocefálica. Por su historia, México es un país de capital fuerte, y el centro de la capital concentra poderes, servicios y símbolos. No cabe duda de que la imagen del centro de la capital aporta una parte fundamental de la identidad del mexicano. Pero, para que pueda continuar desempeñando un papel dinámico tanto en la metrópoli como en la República entera, creo que son necesarias unas cuantas condiciones que recordaré en forma de hipótesis conclusivas.

VII. REFLEXIONES FINALES

La primera sería llegar a una coordinación entre las políticas aparentemente contradictorias de “refuncionalización” y de “saturación urbana”: para que viva el centro de la ciudad es deseable una diversificación tanto funcional como social. Ya sabemos que los mecanismos del mercado del suelo en un sistema liberal rechazan las viviendas sociales de ciertos barrios elegantes, como es el caso en este momento de Polanco. Pero si el poder político y sus instituciones (por ejemplo el Infonavit) quisieran iniciar en otro barrio céntrico, como el de La Merced, un proyecto urbano diferente, no encontrarían ninguna respuesta por parte del capital privado (por lo menos en una primera fase), y lo mismo ocurriría en las otras partes del Centro Histórico donde aún quedan por rehabilitar centenas de edificios. Lo que también significa que la actitud del poder político frente a demandas de cambio de usos del suelo tiene que modularse en espacio y tiempo. Orientar las inversiones privadas hacia lugares donde no se dirigirían de manera natural (se trata del Centro Histórico en este caso) es en cierto modo el objetivo del Decreto de Transferencia del Derecho de Construir, aplicado desde 1988 por el DDF.

En el Programa General de Desarrollo Urbano están incluidos tanto centros y subcentros urbanos como corredores urbanos, que, de concretarse en los barrios del este o del norte, permitirían efectivamente atenuar las desigualdades actuales en el equipamiento espacial de la ciudad. Pero como, a diferencia de lo que está ocurriendo con el transporte colectivo, la estructuración del espacio por los centros urbanos no constituye una prioridad para

el DDF, el Programa General tiene únicamente un valor indicativo y funciona de manera pasiva. No hay que extrañarse si las inversiones dinamizan fuertemente algunos subcentros del sur o del poniente mientras los centros del este o del norte siguen sin desarrollarse, y muestran, asimismo, las limitaciones actuales de la planeación en la metrópoli.

En cuanto a los problemas ambientales (agua y sobre todo calidad de aire), sabemos que constituyen para el regente y la SEDUE una prioridad. Pero como no se conocen soluciones eficaces para el funcionamiento de la capital sin realizar modificaciones fundamentales en ella, no hay más remedio que la multiplicación de iniciativas puntuales: campaña de plantación de árboles; un día sin auto; mejoramiento de la calidad de la gasolina; renovación de los motores del sistema de transporte colectivo; inversiones masivas para la extensión de las redes del metro y del tren ligero; introducción de bicitaxis en el Centro Histórico; cierre de empresas contaminantes; organización del control de los automóviles y de las empresas, etc. Como una parte importante de la contaminación proviene de la circulación automovilística, los responsables políticos del Distrito Federal recurren, como propuesta, a los avances que ofrecen, por su autonomía, el motor eléctrico, o bien al uso del alcohol como energético y esperan que, por ese lado, se presente algún día una solución. En efecto, las medidas que se han tomado desde hace dos años, por espectaculares que hayan sido, sólo permitieron frenar el aumento inexorable de una degradación ambiental que afecta al centro de la ciudad hasta ponerlo constantemente al borde de la asfixia. Y de no levantarse esa espada de Damocles no hay manera de conseguir la revalorización del paisaje urbano.

CIUDAD Y CONFLICTO: USOS DEL SUELO Y COMERCIO AMBULANTE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*José Luis Lezama**

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Una de las causas fundamentales del gran incremento del comercio ambulante en los últimos años ha sido la política económica del país que privilegió el pago de la deuda externa dando lugar, con ello, al desplome de la economía mexicana, particularmente la de las clases populares. Esta política implicó la reprivatización de empresas que antes estaban en manos del Estado, el cierre de pequeñas y medianas industrias y, sobre todo, mostró la incapacidad del gobierno y de la planta productiva nacional para generar nuevos empleos bien remunerados. El resultado ha sido el desempleo de importantes sectores de la población mexicana, lo cual ha dado lugar a la búsqueda de diversas formas de autoempleo. Pero también es cierto que los reacomodos en la economía mundial, que tiende a la búsqueda de una disminución en los costos de producción y de comercialización de las mercancías, ha hecho emerger a la economía informal como un mecanismo dirigido a este propósito. Así, el comercio ambulante podría ser visto no sólo como una forma alternativa de reproducción de los sectores pobres de la población, sino también como parte de este mecanismo y de estas tendencias de la economía.

La cuestión que aquí se plantea tiene que ver con una proble-

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

mática doble. Por una parte deben mencionarse aquellos conflictos que surgen de la coincidencia en un mismo espacio (sea éste económico, político o ciudadano) de sujetos de diversa y, en muchas ocasiones, encontrada naturaleza, como pueden ser los comerciantes ambulantes y los comerciantes establecidos, o cualquiera de estos actores y el Estado, o los partidos que actúan también en este mismo ámbito; o los simples residentes, en su calidad de habitantes de una zona que, de pronto, se ve afectada por el ejercicio de esta actividad. Así, desde esta perspectiva, el problema en cuestión tiene que ver con los intereses de cada uno de los sujetos en pugna. Pero, por otra parte, está también el asunto de los usos del suelo, lo cual nos remite al viejo problema de las fronteras entre el dominio de lo público y el de lo privado, esto es, de lo individual y lo colectivo. Desde este punto de vista, la apropiación del espacio público por parte de los comerciantes ambulantes para un uso privado, así como la concesión de éste por parte de las autoridades del Distrito Federal, tal y como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son actos violatorios al sistema jurídico vigente.

No obstante, y a pesar de esta contradicción con el marco normativo, no pueden esperarse, por parte del DDF únicamente, decisiones apegadas al derecho, porque la politización del espacio y la conflictividad misma del problema del comercio ambulante en el espacio público de la Ciudad de México complican la resolución del mismo.

El objetivo de este trabajo es reflexionar precisamente en torno a este carácter político que ha asumido la disputa actual por el espacio público de la ciudad y que tiene como uno de sus protagonistas a la categoría económica, social y política del vendedor ambulante.

I

La disputa actual entre comercio ambulante y comercio establecido muestra la complejidad de los fenómenos urbanos, aun cuando su manifestación en la escena política sorprenda por su simplicidad. Por el contrario, lo que se expresa como una lucha por el espacio sintetiza el enfrentamiento de importantes fuerzas econó-

micas y da cuenta de la potencialidad política de un problema, supuestamente secundario, dentro de los de mayor magnitud que enfrenta la Ciudad de México (contaminación, seguridad, transporte, etcétera).

El tema de los ambulantes nos recuerda el concepto de “población marginal”, que fue muy estudiado por la sociología latinoamericana. Algunos sociólogos hablan, refiriéndose a los marginados, de conductas desarticuladas, de un estilo de vida y una cultura (la cultura de la pobreza), así como de una forma particular de asumir la política, caracterizada, ante todo, por la indiferencia, el rechazo a toda forma partidista y la incapacidad para lograr una verdadera autorrepresentación política. Ésta la ceden a una fuerza exterior que los protege o, en su caso, los castiga. Constituyen un sector cuyo rasgo más evidente es la apatía; sólo el hambre y la sobrevivencia los animan a la movilización, y sólo cuando el hambre y el conflicto político confluyen y se confunden en una coyuntura específica se convierten en agentes del cambio.

Pero la categoría “vendedor ambulante” encierra una gran complejidad y es esta complejidad la que explica las dificultades para su tratamiento analítico y para la solución del conflicto que se plantea en el plano de lo político.

Para empezar, esta definición encubre una gran heterogeneidad social.¹ Bajo ella se confunden actividades y protagonistas disímbolos y, en alguna medida, reproduce la propia complejidad de la ciudad. Según la acepción más usual, un vendedor ambulante estaría representado por un simple ciudadano, regularmente pobre, cuyo único espacio de reproducción económica es la calle. Esta categoría económica tomaría cuerpo en la categoría social del “vendedor por cuenta propia”, el merolico o el saltimbanqui; todos ellos presentes en el mercado de la ciudad como vendedores de un producto o prestadores de un servicio.

Obviamente, en el actual conflicto que nos ocupa, ésta no es la única figura social, ni la más importante. Está, además, todo un

¹ Además de la discusión sobre el carácter impreciso del término “vendedor ambulante” para aludir a actividades que de hecho no poseen esta cualidad sino que más bien se llevan a cabo de manera fija o semifija, es necesario mencionar también que una de las diferencias que ya se han señalado para distinguir a los “ambulantes” de los “establecidos” es que mientras los primeros se instalan en la vía pública, los últimos se establecen en locales de propiedad privada (Azuela, 1990).

sector de comerciantes con una amplia y sólida organización, cuya actividad principal es la introducción y distribución ilícita de productos importados. Incluso, en el plano de la conjetura, se menciona no sólo la participación de importantes intereses económicos, sino también la de algunas instancias gubernamentales.

El sector de los vendedores ambulantes encargados de la distribución de estos productos de origen extranjero, salvo en contadas ocasiones, reúne las características básicas del vendedor ambulante a que hemos hecho referencia. Por lo general, lo integran intermediarios, asalariados o comisionistas de una categoría económica y de una figura social no transparente pero real, con una fuerte influencia en el plano de la negociación política. El vendedor ambulante constituye la manifestación visible de una de las partes que integran este sector, pero también el ocultamiento de la más esencial.

Existe otra figura igualmente real e igualmente confusa. Ésta es la del "invidente", que funciona en muchos casos como el pretexto o la expresión formal de las fuerzas que en verdad actúan en los niveles de mayor grado de eficacia; pero, de muchas maneras, el invidente es una fuerza social actuante, que legitima su presencia en el escenario del conflicto por la vía de ese ámbito de lo formal al que debe su existencia, ámbito creado por decisión misma del gobierno, que es, al final de cuentas, responsable de su existencia. El invidente justifica al menos una de las entradas en la escena de lo formal del vendedor ambulante, dándole su estatus de legalidad. El invidente, sea que directamente ejerza la actividad comercial, o que actúe como intermediario de la actividad ambulante, permite al Estado figurar en su papel de protector de los desvalidos. Mediante este acto el propio Estado le da un carácter social a la concesión por el uso de una fracción del espacio urbano. La figura social del invidente permite, en algunas ocasiones, que entren en la esfera de lo legal fuerzas económicas que de otra manera deberían ser consideradas fuera del orden jurídico.² Es necesario decir que, por supuesto, dentro de los propios invi-

² En un trabajo sobre el tema, Azuela (1990) señala que a pesar de ser una actividad cuestionada desde diversos ángulos, se encuentra autorizada formalmente por el DDF, lo cual da cuenta de una forma especial de articulación entre el orden jurídico del Estado y el orden convencional del sistema político, en el caso concreto del espacio público.

dentos existen grupos que controlan directamente diversos espacios económicos, lo que los convierte en sujetos con una importante fuerza política.

La complejidad sociopolítica del fenómeno se hace mayor cuando se analiza, además, la relación casi necesaria que ha existido entre el Estado y este grupo de vendedores ambulantes bajo la forma que tradicionalmente ha tomado el trabajo partidista en estos sectores de la población: el clientelismo político. Este hecho añade dos fuerzas más, las cuales no solamente son significativas sino que, en muchas ocasiones, llegan a convertirse en las fuerzas que dominan y deciden el fenómeno: *el partido y el gobierno*, de los cuales hablaremos más adelante.

Ahora bien, la verdadera contraparte, la fuerza y el grupo de presión real a los que se enfrenta el vendedor ambulante, o los que él representa, es el comercio organizado. Por ello los comerciantes del centro de la ciudad (que son los directamente afectados por esta actividad) y la propia Canaco, que expresa el interés general del gremio de los comerciantes, aparecen como el verdadero elemento de poder al que deberán enfrentarse las fuerzas económicas y políticas expresadas en el comercio ambulante, y el propio Estado, cuando asume su papel de conciliador o cuando se desempeña como uno más de los intereses en conflicto.

Pero el problema es mucho más complejo aún, y lo es por varias razones, entre las que destacan las siguientes: el comercio organizado legitima su derecho al mercado aludiendo al orden jurídico vigente. Pero el vendedor ambulante sólo es ilegal bajo la perspectiva de la apropiación (al margen del reglamento de mercados) particular del espacio urbano para efectuar su actividad, y también, por supuesto, por la procedencia de los productos de algunos de ellos. Pero su actividad es legal y legítimamente válida por los recursos formales de que se vale (y porque es preferible al robo y al ilícito), particularmente bajo la perspectiva de la labor social que desempeña, el desempleo que remedia y el conflicto social que mediatiza. Por ello, a pesar del carácter legal de los intereses que defienden, los comerciantes organizados del centro de la ciudad no pueden legitimar su participación en el conflicto aludiendo a sus simples intereses gremiales, sino que tienen que ampararse bajo el vestuario de una organización, Procenthrico, cuya bandera política es la defensa del Centro Histórico de la

Ciudad de México, amenazado supuestamente por la actividad de los ambulantes. Los comerciantes organizados recurren al valor del espacio como símbolo, como patrimonio cultural no de un grupo social sino como territorio de todos, ámbito que permite el reencuentro y la reconciliación genérica de lo mexicano, para dar un contenido social a sus propios intereses gremiales bajo esta dimensión de lo sagrado.

El desarrollo del conflicto ha llevado a la Canaco a plantear a sus agremiados la toma del espacio público, ganar la calle para así reivindicar el derecho de todos al uso de la vía pública, disputándolo, incluso, a los propios ambulantes. Mediante este acto la Canaco da cuenta de una apreciación errónea del fenómeno y demuestra un desconocimiento de la magnitud y complejidad de los intereses en juego o, al menos, una voluntad de no enfrentar las verdaderas fuerzas que se disputan la apropiación de esta fracción del espacio urbano de la Ciudad de México. Mandar a los comerciantes organizados a tomar la calle no es sino una temeridad mal entendida, puesto que asumir ellos mismos las estrategias que los ambulantes practican despoja a sus reclamos de su principal elemento de legalidad, y los precipita en una apuesta en la que se sabe de antemano que ellos serán los perdedores.

II

Pero el rumbo tomado recientemente por este conflicto se perfila hacia una polarización de las distintas posiciones en pugna. Éste ha sido el caso de la confrontación entre los comerciantes del centro y el gobierno de la Ciudad de México. Los primeros parecen empeñados en una perspectiva inediatista, que apunta hacia la satisfacción de sus demandas a corto plazo, sin percibir los múltiples factores y sujetos que confluyen en una situación del conflicto, cuyo rasgo aparente es la simplicidad. La posición del gobierno, en cambio, apunta por su propia naturaleza hacia una comprensión más amplia de la cuestión, sobre todo a partir del momento en que aquél asume su papel de árbitro y representante genérico de la sociedad, mostrando claramente su voluntad de defender uno de los derechos ciudadanos fundamentales, el derecho al trabajo.

Esta diversidad de elementos y fuerzas que así se expresan impide tomar medidas unilaterales, como es el caso del uso de la fuerza que un sector de los comerciantes establecidos sugiere. Éste es también el contexto en el cual surgen las declaraciones recientes del regente en las que especifica las reglas del juego dentro de las cuales se dirimirán los conflictos desencadenados por esta problemática, enfatizando el papel conciliador y el carácter social del gobierno capitalino.

En pequeña escala, en el comercio ambulante se sintetiza la problemática mayor del país. Allí coinciden, como material idóneo para un laboratorio social, los grandes problemas económicos y políticos de la sociedad mexicana, en la medida que el comercio ambulante — o al menos la magnitud que ha tomado en los últimos tiempos — resulta, por una parte, del desempleo proveniente de la quiebra y del cierre de empresas que la reestructuración de la economía nacional está experimentando, en el contexto de la crisis económica que padece el país, tanto como de la búsqueda, por parte de los propios comerciantes mayoristas, de una disminución en los costos de comercialización. Por otra parte, allí confluyen las prácticas más características del sistema político mexicano, particularmente aquellas que tienen que ver con el clientelismo político, el acarreo y la manipulación.³ El espacio público que se dirime no es, por lo tanto, el mismo que reclaman los actores directamente en pugna, esto es, comerciantes ambulantes y comerciantes establecidos. Por lo tanto, las medidas que apunten a la solución de este conflicto no pueden reducirse a la conciliación de estos intereses; situación que se debe a que ambos grupos se mueven dentro de la lógica de la inmediatez y están atrapados en una perspectiva estrecha y particular del conflicto. De allí la importancia de la intervención de las distintas instancias del gobierno involucradas, como el DDF y la Asamblea de Representantes, puesto que son las únicas cuya visión de conjunto les puede permitir resolver el problema, recurriendo al espacio de la conciliación y del interés societario.

³ No hay que olvidar que una de las formas de control que se ejercen sobre los ambulantes es mediante la cesión corporativizada del espacio público. Ésta, por lo tanto, no se efectúa de manera individual sino con la intermediación de las organizaciones y líderes de ambulantes; con ello el sistema asegura la lealtad política de este sector.

Los comerciantes del centro, además, no han podido mirar el bosque en el que se desenvuelve el conflicto, porque se han perdido entre los árboles de sus intereses más inmediatos. Pero los vendedores ambulantes participan en esta dinámica regida por el interés particular, por lo que, a falta de alternativas y por la lógica de la costumbre, han acudido a la tradicional protección del gobierno, ofreciéndole, a cambio, la promesa de la lealtad, con lo cual se concreta el intercambio de favores políticos que, usualmente, ha asegurado al gobierno al menos una de las formas de su legitimidad.

Históricamente la balanza de este intercambio comercial de favores ha sido desfavorable al sistema, cuando se le mira desde el punto de vista de los objetivos partidistas que persigue, es decir, como medio de legitimación y fortalecimiento del partido gobernante. Las acciones que el gobierno emprendió en otras épocas para satisfacer demandas populares con fines populistas le resultaron benéficas para los propósitos de la gobernabilidad, pero no se capitalizaron en términos partidistas; de aquí deriva que aquello que fortalecía al gobierno parecía debilitar al partido. Esto, por supuesto, era explicable en los tiempos del partido único, puesto que la contienda electoral no ofrecía verdaderos peligros para el partido oficial. Hoy día, cuando el PRI requiere contender muchas veces en igualdad de condiciones que la oposición, tiene que romperse la dinámica clientelista favorable al gobierno y diseñarse estrategias que legitimen y fortalezcan al partido.

Lo que está en el fondo de esto es la discusión sobre los grados de eficacia del trabajo político con fines partidistas, en sectores de la población cuya vocación política está regida por la lógica de la reivindicación de demandas concretas, y no por las implicaciones políticas de estas demandas; esto último tendría más que ver con el plano de la conciencia. Los grupos sociales que coinciden en sectores como el representado por el comercio ambulante no se caracterizan por su fidelidad y militancia partidista: más bien se constituyen como sujetos políticos a partir de la lógica de las demandas que enarbolan y de los favores que solicitan. La satisfacción de sus demandas o la obtención de los favores los desmovilizan del escenario político. Por ello, más que simpatizar con el PRI lo hacen con el gobierno, porque, a diferencia de los partidos políticos, el gobierno sí tiene la posibilidad real, o al menos

potencial, de satisfacer sus demandas. Por ello, más que el partido es el gobierno quien capitaliza los beneficios políticos de la gestión populista. Las simpatías que el PRI recibe de estos grupos, cuando así ocurre, no están en función de una opción electoral que consideren favorable o desfavorable en términos de las propuestas de gobierno, sino más bien del lugar que el partido oficial ocupa en el sistema político mexicano y por sus conexiones con el gobierno, lo cual le da viabilidad a la satisfacción de sus demandas.

Algunas de las estrategias de trabajo político de partidos como el PRI (pero también de otros), tanto en el pasado como en el momento actual, se han apoyado en una noción de los marginados (entre los que estaría incluido un sector de los ambulantes) como algo amorfo, homogéneo y de fácil manipulabilidad política. Creo que ésta es una apreciación incompleta. Es cierto que el radio de acción de los llamados marginados tiene más que ver con el ámbito del consumo, por la búsqueda de la sobrevivencia, más que por una concientización política; por ello su movilización es más bien de carácter utilitario, en el sentido de que sus compromisos se establecen, preferentemente, con quienes tienen la capacidad de ofrecer soluciones viables y concretas a sus demandas; por ello, como decíamos, confían más en el gobierno que en el partido.

Ésta es la causa de la tendencia de los analistas y de los estrategas políticos de considerarlos como sujetos moldeables y de fácil captación por los mecanismos del poder. Los ya mencionados nexos del PRI con el gobierno hacen pensar que este partido tendría mayores posibilidades de manipulación en este sector, y los mismos marginados contribuyen a crear esta imagen, ya que fortalece la idea de su carácter estratégico.

Una interpretación favorable a los partidarios del clientelismo aboga por esta estrategia, que se ampara en el supuesto carácter manipulable de esta masa amorfa de la población, y argumenta que mediante la satisfacción de un mínimo de su demanda social se asegura el voto electoral, el cual, prácticamente, asumiría el carácter de un voto cautivo. Bajo esta visión el partido utilizaría a los marginados para sus fines electorales inmediatos.

Una segunda interpretación, que es la que sustento, ve a esta población bajo la ya mencionada característica de la inestabilidad y la incertidumbre política. En la medida en que un partido les asegure la satisfacción de sus demandas, se declaran sus partida-

rios; si no ocurre así, se muestran apáticos e indiferentes. Por esto señalábamos que su afiliación partidista no es garantía de ninguna militancia real, por lo que el voto de ninguna manera estaría asegurado y dependería, ante todo, de circunstancias coyunturales y personales específicas. Bajo esta perspectiva, el partido sería usado por esta población. En este sentido, la idea tan difundida relativa a una supuesta utilización y manipulación por parte del PRI sobre estos sectores de la población parece una mentira piadosa para convencer a los priistas de que están obteniendo verdaderas ventajas políticas, y particularmente electorales, en el comercio de los favores políticos, tal como se practica con estos grupos. Opino que los "manipulados" no lo son tanto y, en ocasiones, aceptan la manipulación para lograr la satisfacción de sus demandas.

Seguramente con sustento en la primera de estas interpretaciones, el PRI insiste en el trabajo político con el sector de los marginados, con lo que espera garantizar el voto tan necesario en las próximas contiendas electorales. De esto lo acusó recientemente un dirigente del PAN en la Asamblea de Representantes. Guillermina Rico, dirigente de un sector de los ambulantes, que goza de privilegios y concesiones para disponer de diversas zonas de la ciudad, ejemplifica esta visión, aún presente en la estrategia partidista, que considera a los marginados como una clientela electoral cooptada. Por supuesto, no quiero decir que los ambulantes y demás grupos marginados no sigan constituyendo una fuerza electoral útil al sistema. Más bien me interesa señalar que estas formas de control y manipulación, por lo que señalan los datos, cada vez son menos eficaces para asegurar los triunfos electorales.

Comercio ambulante y usos del suelo

Uno de los aspectos más paradójicos del conflicto generado por el comercio ambulante en la Ciudad de México es el de la relación entre sus aspectos normativos y la práctica real de esta actividad. Ubicándonos en el marco más amplio de la legislación mexicana al respecto, puede hacerse referencia al estatuto que posee el espacio público en el marco jurídico vigente.

En el contexto de este marco normativo general, la Ley Orgánica del Distrito Federal especifica para esta entidad federativa

las relaciones entre lo público y lo privado. Así, en su Artículo 17 señala que corresponde al DDF “Administrar los bienes de dominio público y los de dominio privado del Departamento del Distrito Federal en los términos de las disposiciones legales aplicables, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología y a la de Programación y Presupuesto”. El Artículo 20 de la Ley Orgánica establece que “Los bienes de dominio público de uso común y los destinados a un servicio público no podrán ser objeto de hipoteca ni reportar en provecho de particulares, sociedades o corporaciones, ningún derecho de uso, usufructo o habitación”. En este mismo sentido, el Artículo 41 en su primer párrafo señala que “El Departamento del Distrito Federal podrá ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de los bienes incorporados al dominio público del propio Departamento, así como remover cualquier obstáculo natural o artificial, que impida o estorbe su uso o destino”.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su Artículo 5 también alude al problema que nos ocupa. Dice al respecto: “El Departamento del Distrito Federal será la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo”. Determina también, en el Artículo 57, fracción IV, que el DDF fijará las limitaciones de uso de la vía pública. En su Artículo 90 establece lo que considera como medidas de seguridad que deberá aplicar el DDF: “Para los efectos de esta ley, se considerarán medidas de seguridad la adopción y ejecución de disposiciones (...) encaminadas a evitar los daños que puedan causar las instalaciones, construcciones y las obras tanto públicas como privadas”.

El mayor nivel de concreción está dado por los Reglamentos de Mercados del DDF en los cuales se alude de manera directa al comercio ambulante. Desde 1931 existe una reglamentación más o menos precisa que pretende regular el comercio ambulante y semifijo de la ciudad. En ese año el presidente Pascual Ortiz Rubio emitió el “Reglamento de Comercio Semifijo y Ambulante en el Distrito Federal”, en el cual se dictaron las reglas a las que habría de sujetarse este tipo de actividades, determinándose su carácter lícito en el contexto de la protección que el Estado debe brindar a quienes no poseen el capital suficiente para optar por otra forma

de actividad comercial. Este reglamento, por supuesto, restringe la práctica del comercio ambulante a aquellas áreas en las cuales no se afecte el uso público de la calle ni a los comerciantes establecidos. De todas maneras deja a las autoridades de la ciudad la posibilidad de conceder, a discreción, licencias especiales en los casos en que lo considere conveniente.

En 1951 se puso en vigor un reglamento de mercados, el cual se inscribe en el espíritu del de 1931, en el cual precisa únicamente algunos de sus puntos, sobre todo en lo que respecta a la mecánica operativa del sistema de sanciones.

En septiembre de 1967 el *Diario Oficial* publicó un acuerdo en el que se prohibía el comercio en la vía pública en amplias zonas de la ciudad. Este acuerdo no impedía el comercio en la vía pública, lo que hacía en realidad era restringir las zonas en las que se autorizaba su práctica.

Si se enumeran los incumplimientos a la normatividad existente que acarrea la práctica del comercio ambulante, se podría tener una lista muy larga; mencionaremos solamente algunos de ellos: 1) entorpecimiento de la vialidad vehicular y peatonal al invadir plazas, avenidas, calles, jardines, parques públicos, etc., que son parte del patrimonio del DDF y bienes de dominio público de uso común; 2) obstrucción de las vías terrestres de comunicación, que también son parte del patrimonio del DDF; 3) invasión de bienes del patrimonio del DDF; 4) obstrucción de la correcta administración de los bienes del DDF que son de utilidad pública y no privada; 5) molestias a los moradores de las zonas destinadas a habitación, con lo cual se transgrede el Artículo, 20 fracción X de la Ley Orgánica del DDF; 6) daños a instalaciones y construcciones tanto públicas como privadas; 7) entorpecimiento y aumento en los costos en la prestación de servicios, puesto que dificultan las actividades encaminadas a dicho objeto, tal como lo establece el Artículo 44 del Reglamento de Zonificación del DF; 8) desequilibrio en los usos del suelo legalmente autorizados en la zona; 9) deterioro del medio ambiente; 10) problemas para el cumplimiento de los operativos de seguridad.

No obstante, el manejo que dan las autoridades al conflicto generado por el comercio ambulante no puede ser juzgado únicamente como una cuestión ligada a una falta de decisión política o de mayor firmeza para aplicar las leyes o reglamentos. Las accio-

nes del gobierno, en lo referente a los problemas urbanos de la ciudad, se mueven dentro de un contexto multisectorial y pluriclasista; sus actos y posiciones políticas responden, por lo tanto, a una percepción de los problemas urbanos en la cual los ámbitos sectoriales y los conflictos particulares que enfrenta la ciudad no pueden ser resueltos al margen de los otros intereses y fuerzas que en él se expresan. Los principios que animan al gobierno de la ciudad no pueden estar determinados por la lógica del interés particular sino por la de la acción de gobernar. Es por ello que el principio de la conciliación y la primacía de lo social sobre lo privado debe anteponerse al uso de la fuerza y al interés grupal.

Los planteamientos del regente no pueden, por tanto, apuntar hacia la confrontación con los comerciantes establecidos, ni con ningún sector empresarial del país; deben dirigirse, más bien, a la resolución de los problemas de gobernabilidad planteados por un conflicto de esta naturaleza. Por ello es que en sus declaraciones se destaca la necesidad de la búsqueda de un orden en el mercado de la Ciudad de México, en el cual tengan cabida los vendedores ambulantes, gran parte de los cuales son producto de una crisis económica en la que están involucradas todas las partes en pugna, de tal suerte que se le dé respuesta institucional a un sector de la sociedad que se halla constantemente amenazado por el desempleo y la falta de alternativas, falta de alternativas que pudiera tomar el cauce del conflicto.

Pero las soluciones no abundan porque el problema mismo tiene una gran complejidad. No puede, por tanto, reducirse a la elaboración de reglamentos ni tampoco a la construcción de mercados y locales fijos.

Se pueden utilizar distintos argumentos para explicar el incumplimiento de la reglamentación existente: por ejemplo, los casos de clientelismo político del PRI, la gran magnitud que ha tomado el problema, la decisión del gobierno de no tomar medidas antipopulares o, simplemente, la incapacidad para reprimir a un sector tan numeroso y tan ubicuo. Lo cierto es que toda acción que se dirija a curar los síntomas sin atacar las causas carece de posibilidades reales de triunfar. Así pues, la elaboración de reglamentos (algo que urge para resolver las ambigüedades y contradicciones de los existentes) que no actúen sobre los problemas económicos y sociales que originan al comercio ambulante se

convierte en una tarea prácticamente inútil. La construcción de mercados o locales especiales tampoco resuelve el problema; el mismo reglamento de 1931 ya planteaba esta solución, la cual, en los hechos, se manifestó inútil puesto que aquellos que se reubicaban en los mercados que se construían pronto eran sustituidos por nuevos y más numerosos ambulantes.

Desde luego que es demasiado pedir al gobierno capitalino que enfrente el problema de los ambulantes resolviendo el problema de la crisis económica del país; pero sí puede esperarse que las medidas que se tomen al respecto consideren la diversidad de factores que intervienen en el problema. En este sentido, una reglamentación del comercio ambulante debe tratar de respetar el derecho de este sector a practicar su actividad económica en el marco de la legalidad; pero para ello se requiere sacar del escenario al menos a dos fuerzas que actúan en ese espacio y contribuyen a su conflictividad: 1) la que tiene que ver con los proveedores de productos tanto importados como nacionales que han encontrado en el mecanismo del comercio ambulante una forma de maximizar sus ganancias, por medio de la evasión de impuestos y por la eliminación de los costos propios de la comercialización formal; y 2) la que proviene de los mecanismos de cooptación del PRI y de los otros partidos políticos. Estos mecanismos, producto de prácticas partidistas no sólo arcaicas sino inútiles añaden un elemento más de conflicto al problema de los ambulantes. Debe olvidarse, por tanto, la idea de que los marginados son una fuerza política de fácil manipulabilidad, idea que continúa sustentando un supuesto proyecto de reconquista electoral del DF después de las elecciones de 1988. No hay que olvidar que ésta no es sino una versión de las estrategias corporativistas y que, aun con ellas, el PRI ha tenido problemas para lograr el voto de los habitantes del DF desde fines de los años cincuenta.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea de Representantes de la Ciudad de México (1990). "Primer Foro de Consulta Popular para la Reglamentación del Comercio en Vía Pública", mimeografiado, México.
- Azuela, Antonio (1990). "Fuera del huacal, aun en la calle. El comercio

- y el espacio público en el centro de la ciudad”, *Trace*, núm. 17, México.
- Castells, Manuel (1985). *Movimientos sociales urbanos*, Siglo XXI, México.
- Leyes y Códigos de México (1989). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley Federal de Vivienda y Disposiciones Complementarias*, Porrúa, México.
- (1990). *Ley Orgánica del Distrito Federal, Reglamento Interior, Manual de Organización, Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF y Disposiciones Complementarias*, Porrúa, México.
- Lezama, José Luis (1990). “Comercio ambulante, ciudad y conflicto social”, *El Financiero*, México.
- Oliven, George (1981). “Aspectos económicos, políticos y culturales de la marginalidad urbana”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 43, núms. 3-4, UNAM, México.
- Touraine, A. (1977). “La marginalidad urbana”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, 1977, UNAM, México.

SEGUNDA PARTE

LOS ESPACIOS HABITACIONALES

URBANIZACIÓN POPULAR Y POLÍTICAS DE SUELO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

*Emilio Duhau**

En la Ciudad de México, al igual que en la mayoría de las ciudades del país, a pesar del indudable impacto de la acción desarrollada por los organismos públicos de vivienda, la solución habitacional masiva al alcance de los sectores populares ha consistido, en las últimas décadas —y consiste todavía—, en el acceso al suelo a través de los procesos de urbanización irregular y la autoproducción de la vivienda, esto es, la llamada *urbanización popular*. Es por ello que las políticas públicas relacionadas con el tratamiento de la llamada *irregularidad*, la regulación de los usos del suelo, el control del desarrollo urbano y, en general, el acceso de los sectores populares al suelo, constituyen en la Ciudad de México un elemento central tanto en relación con la satisfacción de las necesidades habitacionales de dichos sectores como respecto de la regulación pública del desarrollo urbano.

En las páginas que siguen se presenta una síntesis de la evolución seguida por la intervención pública en materia de urbanización popular, a través de la exposición del papel desempeñado por la incorporación a usos urbanos de las tierras de propiedad ejidal y comunal, el significado y orientación de las políticas de “regularización” de la propiedad del suelo y el impacto de la institucionalización de la planeación urbana durante la última década y de la puesta en práctica de instrumentos de política urbana y habitacional que, como los programas de reservas territoriales y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo),

* Profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Departamento de Sociología.

han intentado recoger de modo positivo las demandas y prácticas predominantes entre los sectores populares en materia de suelo y vivienda.

I. LA URBANIZACIÓN POPULAR Y LA CUESTIÓN DE LA IRREGULARIDAD

Las actuales formas de intervención estatal en materia de suelo urbano, tanto en lo que respecta a la constitución de reservas orientadas a una oferta pública del suelo como en lo que se refiere a las políticas y procedimientos de regularización deben ser vistas en el contexto del amplio predominio que en el alojamiento de los sectores populares poseen las prácticas de acceso irregular al suelo y de autoproducción de la vivienda.

En México, el proceso masivo de producción de la ciudad por parte de los sectores populares, apoyado en el fraccionamiento y apropiación ilegal del suelo, es identificado con la formación de "colonias populares". Este apelativo remite a un fenómeno que no debe ser identificado con la vivienda precaria ni con la idea de marginalidad. En términos de su composición social, las colonias populares albergan un espectro amplio de sectores, incluida buena parte de los obreros ocupados en la industria.¹ En términos de sus características físicas, se trata de asentamientos que rara vez permanecen indefinidamente en esa condición, aun cuando suelen iniciarse con viviendas precarias y normalmente nacen careciendo de los servicios elementales y las obras básicas de urbanización. Lo predominante en la ZMCM,² y muy probablemente en la mayoría de las ciudades del país, ha sido hasta ahora la tendencia a la consolidación.

De acuerdo con P. Connolly (1989), no resulta arriesgado afirmar que la formación y crecimiento de las colonias populares, definidas como asentamientos irregulares (comprendidos los correspondientes a tierras ejidales y comunales), proveen por lo menos el 50% de la vivienda urbana en México en la actualidad. Una estimación amplia para la Ciudad de México es que alrededor

¹ Un acertado tratamiento de esta cuestión se encontrará en P. Connolly, 1982, pp. 153-156.

² Con respecto al fenómeno de la consolidación a escala de la ZMCM, véase Rubalcava y Schteingart, 1985 y 1987.

del 60% de la producción de viviendas durante las últimas décadas es atribuible al “sector popular”, fundamentalmente en asentamientos irregulares de autoconstrucción. En un estudio de la Ciudad de México, basado en fotografías aéreas y cartografía, la mencionada autora estimó que en 1976 el 64% del área construida había sido urbanizada a través de asentamientos irregulares. Actualmente, en la zona metropolitana de la Ciudad de México, más de 10 millones de personas habitan en lo que son, o alguna vez fueron, asentamientos irregulares (Connolly, 1989: 6 y 7).

De acuerdo con estimaciones manejadas por la Dirección de Desarrollo Urbano y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, para 1989 los asentamientos irregulares en la zona metropolitana de la Ciudad de México abarcaban 16 500 hectáreas — 6 000 en el Distrito Federal y 10 500 en los municipios conurbados del Estado de México —,³ para un área urbana estimada en 1 250 kilómetros cuadrados (Gamboa y Revah, 1989: 4 y 7).

Dentro de este proceso global, la participación de las tierras ejidales y comunales ha sido de gran significación.⁴ Atendiendo a la evolución que es posible trazar en el caso de la Ciudad de México, la formación de colonias populares en tierras ejidales y comunales puede ser dividida en dos periodos: el primero de ellos abarca desde mediados de los años cuarenta hasta principios de la década de 1970. El segundo periodo abarca desde la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), en 1973, hasta la actualidad.

Durante el primer periodo, los núcleos agrarios recurrieron a la figura jurídica de “zonas de urbanización ejidal” para legitimar las ventas de lotes. El régimen legal de los ejidos y comunidades permite el “desmembramiento” de una porción de la tierra del núcleo para ser utilizada como zona de urbanización ejidal, que sirve como lugar de asentamiento para la población del ejido; se acepta que a algunos “avecindados” se les vendan lotes, siempre que sean personas “útiles a la comunidad”, aunque no sean miembros del núcleo agrario (Azuela, *op. cit.*: 120).

³ La delimitación oficial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) comprende al Distrito Federal dividido en 16 delegaciones políticas y 17 municipios pertenecientes al Estado de México.

⁴ Para un tratamiento minucioso y esclarecedor de las características del régimen agrario y de los procesos de incorporación de tierras ejidales y comunales a usos urbanos a través del uso habitacional popular, véase Azuela, 1989, cap. 2.

A pesar de la prohibición expresa de la ley de crear zonas de urbanización que satisfagan la necesidad de terrenos, no de los propios núcleos sino de ciudades vecinas, la creación de dichas zonas fue utilizada, entre 1950 y 1970, como un mecanismo para formar colonias populares en tierras ejidales. De acuerdo con Ann Varley, para 1970, el 91% de los ejidos del Distrito Federal habían iniciado, al menos, el trámite para la constitución de una zona urbana. El hecho de que los avecindados usualmente superaran en número a los ejidatarios (hasta por seis veces), muestra que la noción jurídica de zona de urbanización ejidal fue utilizada como una forma de legitimación para la formación de colonias (Varley, 1985).

Evidentemente, al igual que en la actualidad, el estímulo para el fraccionamiento de las tierras provenía del hecho de que los ejidatarios — que no siempre eran campesinos dedicados al cultivo de la tierra — visualizaban tanto la oportunidad de obtener beneficios económicos superiores a los provenientes de la producción agrícola como la inevitable urbanización, tarde o temprano, de sus tierras. Por otra parte, en esta etapa, dicha urbanización no sólo fue consecuencia de la iniciativa de los núcleos agrarios, sino también de los proyectos de industrialización y urbanización gubernamentales.

La legislación agraria consideraba hasta 1971 dos formas para el cambio de usos y de propiedad de las tierras de los núcleos agrarios. Una es la expropiación por causa de interés público. Este procedimiento requiere del pago de la correspondiente indemnización, cuyo monto se fija de forma que varía según la causa de interés público invocada. El segundo procedimiento es la permuta, que posibilita que el núcleo agrario permute sus tierras por otras de calidad equivalente. Estos dos procedimientos fueron utilizados por el gobierno hasta fines de los años sesenta en la Ciudad de México.⁵ En diversos casos donde se usó también el procedimiento de permuta, el gobierno respaldó proyectos de zonas habitacionales para sectores de altos ingresos, promovidos por grandes grupos inmobiliarios (Schteingart, 1989: 40).

Una idea global del papel que tienen las tierras ejidales y co-

⁵ Es el caso, por ejemplo, de la construcción de la Refinería de Petróleos Mexicanos y de otras grandes infraestructuras en Azcapotzalco. Al respecto véase P. Connolly, 1982: 170-171.

municipales en el proceso de urbanización puede obtenerse considerando el número de expropiaciones y el uso asignado a las tierras correspondientes (cuadro 1), así como las superficies expropiadas a ejidos y comunidades en la ZMCM entre 1934 y 1988 (cuadro 2). Como se puede observar en el cuadro 1, sólo a partir del periodo presidencial de Díaz Ordaz (1964-1970), las expropiaciones destinadas a “centros de población”, es decir, al uso habitacional, se dieron en número significativo (un total de 34 expropiaciones con ese fin entre 1964 y 1975), ya que con anterioridad la gran mayoría de las tierras expropiadas fueron destinadas a infraestructura y en segundo lugar a la industria y el comercio. Tomando en cuenta el número total de hectáreas expropiadas durante el periodo considerado en relación con el crecimiento de la mancha urbana en la ZMCM (cuadro 2), resulta que las tierras ejidales y comunales expropiadas aportaron durante el periodo una superficie equivalente al 17.5% del área urbana actual de la ZMCM. Pero si se agrega a eso las 4 600 hectáreas que fueron transferidas a usos urbanos hasta 1971 a través del procedimiento de permuta (Schteingart, *op. cit.*: 41), así como las tierras ejidales y comunales urbanizadas pero que no han sido expropiadas para regularización, esta participación aumenta considerablemente. Si bien no contamos con una estimación actual, la misma alcanzaba en 1976, para un área urbana de 79 260 hectáreas, un total aproximado de 32 410 hectáreas, es decir, el 40.7% del área urbana de la ZMCM.

De acuerdo con el destino de las expropiaciones de tierras de propiedad ejidal y comunal, resulta que hasta la década de 1960 dichas tierras fueron utilizadas, principalmente por el Estado, como una reserva para el desarrollo de proyectos gubernamentales. Pero ya durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976), las expropiaciones para regularización de asentamientos populares equiparan en número a las correspondientes a otros fines y a partir del gobierno de López Portillo (1976-1982) llegan a predominar ampliamente.

II. POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN

El papel actual de las tierras de propiedad ejidal y comunal en los procesos de urbanización popular debe ser entendido en el con-

CUADRO 1
Expropiaciones de tierras pertenecientes a núcleos agrarios en la ZMCM, 1934-1976

<i>Periodo gubernamental</i>	<i>Infraestructura</i>	<i>Servicio social</i>	<i>Industria y comercio</i>	<i>Centros de población</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1	11	—	1	2	1	15
2	15	6	2	2	1	26
3	26	—	2	2	—	30
4	35	3	4	1	1	44
5	24	1	5	3	2	35
6	9	1	1	16	1	28
7	22	8	10	18	3	61
Total	142	19	25	44	9	239
Porcentaje	59.4	7.9	10.4	18.5	3.8	100

FUENTE: M. Scheingart, 1989, p. 37, con base en Diarios Oficiales.

Periodos gubernamentales: 1. Lázaro Cárdenas (1934-1940); 2. Ávila Camacho (1940-1946); 3. Miguel Alemán (1946-1952); 4. Ruiz Cortines (1952-1958); 5. López Mateos (1958-1964); 6. Díaz Ordaz (1964-1970); 7. Luis Echeverría (1970-1976).

CUADRO 2
Expansión de la mancha urbana en la ZMCM y expropiaciones
de tierras pertenecientes a núcleos agrarios, 1935-1988
(En hectáreas)

<i>Superficie de la mancha urbana</i>		<i>Superficie de las tierras expropiadas</i>		
				%
1935	11 000	1934-1940	370	1.9
		1940-1946	1 400	7.0
1950	22 200	1946-1952	1 300	6.5
		1952-1958	1 120	5.6
1960	33 900	1958-1964	1 890	9.5
1970	63 300	1964-1970	4 720	23.7
1975	79 260	1970-1976	3 330	16.7
		1977-1982	2 471	12.4
1988	125 000	1983-1988	3 323	16.7
Crecimiento total		Total	19 924	100.0

FUENTE: M. Scheingart, 1989, p. 59, para el periodo 1935-1976, con base en datos del Departamento del Distrito Federal y de AURIS para la mancha urbana; Diarios Oficiales y estimaciones de M. Scheingart para las expropiaciones. Para el periodo 1977-1982, A. Varley, 1985, con base en Diarios Oficiales. Para el periodo 1983-1988, con base en Diarios Oficiales. Superficie del área urbana para 1988, Gamboa y Revah, 1982: 4.

texto de la formación de un modelo de urbanización — las colonias populares — que durante un lapso considerablemente prolongado fue mantenido por el Estado al margen de la agenda y los instrumentos oficiales de control y regulación del desarrollo urbano, pero que al mismo tiempo fue incorporado como un aspecto central de las relaciones de los gobiernos posrevolucionarios con los sectores populares urbanos.

En este sentido, el aspecto central en el desarrollo de las políticas de regularización — definidas como tales — reside, desde nuestro punto de vista, en el significado cambiante de la urbanización popular desde la perspectiva del personal gobernante y la burocracia pública.

Las colonias populares nacieron en la Ciudad de México en la década de 1930 como colonias “proletarias”. En ese entonces fueron observadas desde el Estado como un fenómeno nuevo cuya

significación no residía en el ámbito de la organización del espacio urbano, sino en el del alojamiento de las nuevas masas urbanas y en su relación con el Estado.

Las respuestas que se pusieron en práctica en ese entonces corresponden con esta percepción y se basaron en la definición de mecanismos que, a semejanza de los utilizados en otros ámbitos de la política de masas del Estado mexicano posrevolucionario, apuntaban a incorporar a los colonos demandantes de tierra y servicios al orden político a través de formas corporativas de representación.

Si bien es debatible el que efectivamente esto haya dado lugar a una forma de “corporativismo urbano”,⁶ lo cierto es que en el ámbito del Distrito Federal, desde 1940 hasta comienzos de la década de 1970, la problemática de las colonias populares fue atendida por el gobierno de la ciudad a través de un organismo específico llamado primero “Oficina de Cooperación”, luego “Oficina de Colonias” y transformado entre 1970 y 1976 en “Procuraduría de Colonias Proletarias”.

Durante esta etapa la condición fundamental para atender las demandas y para el reconocimiento de las colonias no pasaba por su estatuto jurídico en términos de las relaciones de propiedad y de las normas urbanísticas, sino por el reconocimiento de una asociación de colonos. Estas asociaciones fueron reglamentadas en 1940 y, de acuerdo con reglas no escritas, debían estar afiliadas al PRI.⁷ El problema de la propiedad era sin duda atendido, pero no como una cuestión de regularización, sino fundamentalmente como una cuestión de mejoramiento social a través de la formación de un patrimonio familiar (véase Azuela y Cruz: 1988: 125-127).

Durante el periodo 1940-1946, el gobierno del Distrito Federal recurrió al procedimiento de expropiación —fundamentalmente de tierras de propiedad privada—, en ocasiones para la fundación de nuevas colonias y la distribución de lotes, pero en muchas otras para regularizar colonias ya constituidas (*op. cit.*: 116-117).

⁶ Para una discusión reciente sobre esta cuestión, véase Coulomb y Duhau (comps.), 1989, caps. 6 y 7.

⁷ La conformación de un régimen específico destinado a regular las relaciones entre el Estado y los colonos es analizada en Azuela y Cruz, 1988.

Aunque entre 1953 y 1966 el gobierno del Distrito Federal adoptó una política claramente restrictiva respecto a la conformación de nuevas colonias populares (legales o ilegales), no pudo impedir el poblamiento de áreas cuya ocupación había sido autorizada previamente, ni las invasiones promovidas por los mismos propietarios como forma simulada de loteo, ni la continuación del fraccionamiento de tierras ejidales legitimado a través de la invocación de la conformación de “zonas urbanas ejidales”.

Por otro lado, las restricciones en el Distrito Federal tuvieron como válvula de escape una actitud ampliamente permisiva por parte de las autoridades del Estado de México hacia las lotificaciones irregulares en tierras de propiedad privada en la porción de la ZMCM correspondiente a dicho Estado. Esta actitud permitió el fraccionamiento en gran escala de una amplia zona situada en el vaso del ex lago de Texcoco, correspondiente a buena parte del municipio de Ecatepec (nororiente del Distrito Federal) y al después creado municipio de Netzahualcóyotl (al oriente del Distrito Federal).⁸

Hacia fines de la década de los sesenta, estos mecanismos que habían funcionado aceptablemente tanto desde la perspectiva de la reproducción del sistema de dominación como en términos de respuesta a la problemática habitacional ya habían sido ampliamente desbordados.

Con respecto a las colonias populares constituidas en fraccionamientos ilegales en tierras de propiedad privada, en la porción de la ZMCM correspondiente al Estado de México, la política de amplia permisividad relacionada con las operaciones de los fraccionadores derivó en un proceso de urbanización masiva, donde el incumplimiento por parte de los fraccionadores tuvo como respuesta la conformación de una organización de colonos con gran capacidad de movilización. Paralelamente, en el Distrito Federal, la legitimación de la lotificación de tierras ejidales vía las “zonas de urbanización ejidal” había derivado en múltiples situaciones conflictivas, ya que los procedimientos de titulación de los lotes a favor de los colonos en ningún caso habían llegado a concretarse y, por otro lado, el Departamento del Distrito Federal

⁸ La descripción pormenorizada de las formas de acceso al suelo por parte de los sectores populares en la ZMCM se encuentra en Ward, 1986, cap. 4.

había comenzado a negar la introducción de servicios alegando la “irregularidad” de las colonias (Azuela, 1989).

En suma, la masividad del fenómeno de la urbanización popular había desbordado ya los mecanismos de control social y político a través del acceso a la tierra y a los servicios. Un síntoma de tal desbordamiento fue la aparición de organizaciones de colonos independientes del partido oficial, tanto en la Ciudad de México como en otras ciudades del país.

En este nuevo contexto, la “irregularidad” fue asumida desde el Estado como un problema y que la política de “regularización” fue incorporada a la agenda oficial de la política urbana.

Si hasta entonces el tratamiento gubernamental de la cuestión de las colonias populares se había configurado como una política social no declarada, en el marco de una relación populista entre el Estado y las “masas”, basada no en el reconocimiento de derechos sino en el otorgamiento de concesiones, ahora se trataba, sin perder de vista el aspecto político-social de la cuestión, de incorporar el control de la urbanización popular a una agenda estatal en la cual el desarrollo urbano comenzaba a ocupar un lugar prominente.

El giro no consistió en adecuar las normas que regulan la transmisión de la propiedad y la urbanización del suelo de acuerdo con las prácticas predominantes en torno a la formación de las colonias populares, sino en establecer nuevas condiciones para la legitimación estatal de los procesos de urbanización popular.

Al respecto es necesario subrayar dos aspectos sumamente relevantes de la intervención del Estado en la urbanización popular que siguen en gran medida vigentes hasta la fecha: 1) la legitimación estatal de la posesión de un lote urbano no se ha basado en ningún momento en el reconocimiento de derechos derivados de la posesión misma, a través, por ejemplo, del procedimiento de prescripción, el cual no ha sido virtualmente utilizado; ni tampoco en reconocer la existencia de una operación de compraventa. En su lugar, los procedimientos han implicado siempre el reconocimiento de los derechos de un propietario original, independientemente de que éste haya de hecho vendido irregularmente el lote que se regulariza; 2) la regularización, entendida como regularización de la propiedad, no otorga derechos sobre la provisión de servicios y equipamientos, sino que, en todo caso, como ocurre en

la actualidad, constituye una condición para la introducción de los mismos.

Si los procedimientos vigentes hasta comienzos de la década de 1970 implicaban la existencia de dos regímenes urbanos paralelos, los cambios en las formas de intervención desarrollados durante la década de los setenta, más que implicar una efectiva unificación de las dos ciudades resultantes (la ciudad planeada y la no planeada), tuvieron como resultado que la legitimación estatal de las colonias populares se hiciera pasar a través de su incorporación formal a los regímenes de propiedad y urbanístico diseñados para la ciudad planeada.

Tal como ha sido señalado por diversos autores (Azuela, 1989; Connolly, 1989; Ward, 1986), la irregularidad de un asentamiento urbano no está constituida por atributos físicos sino por las normas jurídicas —y su interpretación— que regulan la propiedad del suelo y el proceso de urbanización. Existe como calificación de procesos que se alejan de lo que las leyes prescriben, pero, por eso mismo, por *lo* que prescriben. De este modo, la irregularidad debe ser concebida como el resultado de las formas a través de las cuales el Estado —entendido como conjunto de instituciones jurídicas y aparatos estatales—⁹ define, califica y regula los procesos de urbanización popular.

En el caso de la Ciudad de México —y esto es aplicable al conjunto del país—, las iniciativas gubernamentales adoptadas durante la primera mitad de la década de los setenta se basaron en una definición implícita de la irregularidad, a través de los objetivos de la acción regularizadora. La regularización fue identificada con un objetivo en sí misma y definida como el otorgamiento de títulos de propiedad legalmente válidos (escritura pública) a los colonos (Ward, 1986: 65, 66). Se ha sostenido que ésta era una preocupación del gobierno y no de los propios colonos, cuyo interés residiría fundamentalmente en la seguridad de la tenencia, la cual no requiere necesariamente de la escrituración de la propiedad (*ibid.*). Desde nuestro punto de vista esto constituye una verdad a medias. Si es cierto por una parte que el título de propiedad fue definido como condición necesaria de la regularización por el propio gobierno y que fue éste quien comenzó a poner la irregularidad como obstáculo para la introducción de los

⁹ Coincidimos en este sentido con lo planteado por O'Donnell, 1978.

servicios, también lo es que la plena propiedad del lote y la vivienda, en un contexto donde sólo se reconoce como válida la posesión derivada de la propiedad privada, es una condición decisiva de su valorización y su circulación mercantil. Las evidencias disponibles indican que “La base de la supervivencia urbana en México reside en la vivienda individual y en las numerosas estrategias desarrolladas para obtener más ingresos” (Roberts, 1984: 88); pero además que ese papel de la vivienda individual no viene dado para los sectores populares solamente por su valor de uso, sino también por su valor mercantil.¹⁰

Para llevar a cabo estos objetivos, el gobierno federal creó entre 1971 y 1976 diversos organismos cuyas funciones se traslapaban en muchos casos y que, por otra parte, competían entre sí e incluso saboteaban mutuamente sus programas (Ward, 1986: 63-67). Seguramente los conflictos intragubernamentales más importantes fueron una consecuencia de la intervención en la regularización de tierras ejidales de organismos no pertenecientes al sector agrario.

A pesar del panorama confuso que resultó de la creación de varios organismos con atribuciones semejantes, la iniciativa gubernamental allanó el camino, desde una perspectiva de más largo plazo, para un conjunto mucho más definido de procedimientos de regularización. Actualmente, para los asentamientos en tierras agrarias, la expropiación del núcleo agrario y la subsiguiente reventa a los ocupantes constituye dominio incuestionable y exclusivo de la Corett, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, un organismo dependiente del secretario de la Reforma Agraria. Y, en lo que respecta a la regularización en tierras de propiedad privada, un conjunto de organismos pertenecientes a los gobiernos estatales se hizo cargo de cada entidad en forma exclusiva (Connolly, 1989: 19).

La Corett era en sus inicios un comité para la regularización de la tenencia en tierras agrarias, donde las autoridades agrarias estaban inicialmente representadas, pero donde participaban también los gobiernos locales. Esto significaba que existía una

¹⁰ Los intentos de constituir un régimen de propiedad de la vivienda —destinado a proteger el patrimonio familiar— basado en la limitación de su circulación mercantil fracasaron debido en gran medida a la oposición de quienes se pretendía beneficiar con tal medida.

indefinición en cuanto a las competencias en materia de regularización de dichas tierras. En 1974 la Corett fue convertida en una comisión dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, con competencia exclusiva sobre el tema. De este modo el conflicto interburocrático fue resuelto excluyendo a las autoridades, tanto locales como federales, con competencia en materia de desarrollo urbano, de los procesos a través de los cuales las tierras urbanizadas, pero que se encuentran bajo el régimen agrario, son formalmente incorporadas a las áreas urbanas.

III. LOS EJIDOS COMO RESERVA PARA LA URBANIZACIÓN POPULAR

Por otro lado, los cambios iniciados en cuanto a la intervención estatal en las colonias populares resultaron inscritos en una tendencia más general respecto a la intervención estatal en materia de desarrollo urbano. Hasta la sanción en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos, la regulación y control del desarrollo urbano había sido una cuestión manejada por los gobiernos locales (es decir los gobiernos estatales y el Departamento del Distrito Federal en el caso de la capital), fundamentalmente a través de leyes de fraccionamientos de terrenos y planos reguladores. Estos últimos poseían un estatuto jurídico ambiguo y en los casos del Distrito Federal y del Estado de México constituían mucho más un referente utilizado discrecionalmente por las autoridades que un instrumento público de regulación del desarrollo urbano.

La sanción de la LGAH implicó la definición de un sistema nacional de planeación urbana que definió las competencias de los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en materia de desarrollo urbano, y estableció la obligatoriedad de los planes de desarrollo urbano como referente de la toma de decisiones en la materia. La sanción del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en 1978, apoyada por la LGAH, proporcionó un conjunto de categorías que como las de usos, reservas, aprovechamientos, destinos, zonificación, áreas urbanizadas, áreas urbanizables y áreas no urbanizables, fueron incorporadas a través de los planificadores y de la legislación local al lenguaje de las autoridades y las burocracias encargadas del desarrollo urbano.

El grado de institucionalización efectiva de los planes de

desarrollo urbano ha sido muy variable a nivel nacional. Pero en la ZMCM, desde 1980 en el Distrito Federal y 1983 en el Estado de México, el Plan Maestro del Distrito Federal y el Plan de Desarrollo Urbano del Estado de México, respectivamente, fueron convertidos en referentes efectivos del control del proceso de urbanización. La institucionalización de los planes de desarrollo urbano fue convergente desde 1977 con una política de control significativamente acrecentado sobre los procesos de provisión de suelo para los sectores populares. Por primera vez el gobierno comenzó a actuar con severidad en relación con los promotores privados de fraccionamientos y ya no se toleraron las invasiones (Ward, 1986: 68)

Como consecuencia del fraccionamiento irregular de tierras de propiedad privada, la fuente principal de oferta de suelo barato para los sectores populares son ahora las tierras de propiedad ejidal y comunal (*ibid.*). Esto se ha reflejado con claridad en la orientación reciente de la urbanización popular. Así como en la década de 1970 la formación de colonias populares resultó orientada en gran medida hacia el área correspondiente al ex lago de Texcoco, durante la última década la urbanización popular resultó orientada hacia el suroriente del Distrito Federal en tierras de propiedad ejidal y comunal, notablemente en la delegación de Iztapalapa y en los municipios de Chalco, primero, e Ixtapaluca y Chicoloapan, posteriormente. Las expropiaciones para regularización realizadas por la Corett durante el periodo 1983-1988 muestran una tendencia semejante. De las 1 432 hectáreas expropiadas en el DF, 1 148 corresponden a la delegación Iztapalapa; y de las 1 891.7 expropiadas en los municipios conurbados del Estado de México, 1 100 corresponden a los municipios de Ixtapaluca, Chalco y Chicoloapan (cuadro 3). Ante este panorama, cabe preguntarse por qué se sostiene la actitud permisiva hacia el fraccionamiento de las tierras pertenecientes a núcleos agrarios y en qué medida, además de esta permisividad, han existido respuestas gubernamentales de índole positiva hacia la urbanización popular.

Con respecto a lo primero, son varias las cuestiones que es necesario tener en cuenta.

En primer término, la institucionalización de los procedimientos de regularización de la propiedad, vía la expropiación de las tierras agrarias, ha operado como un estímulo para su fracciona-

CUADRO 3
Expropiaciones a favor de la Corett en la ZMCM
(1983-1988)

	<i>Número de expropiaciones</i>	<i>Superficie expropiada (hectáreas)</i>
<i>Distrito Federal</i>		
<i>(delegaciones)</i>		
Iztapalapa	2	1 148.5
G. A. Madero	1	12.6
Coyoacán	2	271.1
Subtotal	5	1 432.2
<i>Estado de México</i>		
<i>(municipios)</i>		
Tultitlán	3	165.3
Ecatepec	4	291.4
Naucalpan	3	143.6
Cuautitlán	1	4.7
Ixtapaluca	2	48.6
Cuatitlán Izcalli	2	215.4
Tlanepantla	2	135.4
Coacalco	1	77.5
Tecamac	1	45.2
Atizapán	1	40.3
Chalco	3	443.2
Chicoloapan	1	281.1
Subtotal	24	1 891.7
Total	29	3 323.9

FUENTE: A. Cano, 1990, Apéndice estadístico basado en Diarios Oficiales.

miento ilegal. La expectativa de que el lote adquirido a un núcleo agrario tarde o temprano será regularizado ha renovado la legitimidad de la operación de compraventa frente a la población compradora. En la actualidad —y esto admite variaciones que dependen sobre todo de la situación interna de los núcleos agrarios—, ejidatarios y comuneros, en la medida en que sus tierras

cuenten con demanda para usos habitacionales, ya sea individualmente, ya sea colectivamente a través de decisiones tomadas por mayoría, ya sea a través del comisariado ejidal, fraccionan y venden lotes, a veces en pequeña escala y de modo paulatino, a veces en forma masiva. Esta venta de lotes adquiere, sobre todo cuando se trata de una estrategia colectiva, la forma de un auténtico fraccionamiento planificado: se define el trazo de las calles y el tamaño de los lotes, se establece un rango de precios por metro cuadrado según la ubicación de los lotes, e incluso se realizan ventas a plazos.¹¹

En segundo lugar, en el contexto de la nueva legitimidad proporcionada por el procedimiento de regularización, el fraccionamiento de las tierras ejidales se desenvuelve en general como un proceso escasamente conflictivo, debido a que la operación no implica el compromiso por parte del vendedor de realizar las obras de urbanización ni de introducir los servicios públicos y, recíprocamente, el comprador finca las expectativas de mejoramiento en el procedimiento de regularización y no en obligaciones contraídas por el vendedor.

En tercer lugar, existen dificultades reales por parte de las autoridades locales para ejercer un control efectivo del fraccionamiento de tierras ejidales. Pero además, implícitamente, las autoridades parecen admitir la inevitabilidad del proceso ya que no ignoran que los mecanismos legales alternativos: financiamiento gubernamental de fraccionamientos progresivos y conformación de reservas territoriales, se encuentran lejos de poder encauzar el proceso de urbanización popular.

IV. LAS NUEVAS FORMAS DE INTERVENCIÓN Y LA URBANIZACIÓN POPULAR

Existen indicios bastante claros de que el acceso al suelo por parte de los sectores populares en la ZMCM, que fue durante varias

¹¹ Se trata, por otra parte, de una práctica generalizada en la gran mayoría de las ciudades del país, en las cuales se encuentran tierras ejidales cercanas a la mancha urbana, y no se han desarrollado programas efectivos de creación de reservas territoriales. En otro lugar (Azuela y Duhau, 1989) hemos analizado el caso de Toluca, capital del Estado de México.

décadas el punto de partida a través del cual mayoritariamente dichos sectores resolvieron sus necesidades habitacionales,¹² ha venido enfrentando durante los últimos años obstáculos cada vez más difíciles de superar. Dichos obstáculos se derivan de varios factores concurrentes: 1) la mayor eficacia alcanzada por el Estado para impedir los procesos de urbanización irregular, confinándolos fundamentalmente a zonas de propiedad ejidal en los municipios conurbados del oriente de la ZMCM; 2) el costo notoriamente acrecentado de la urbanización del suelo dentro de los requisitos fijados por las leyes de fraccionamientos y de hacienda vigentes en el Estado de México, lo cual ha tenido como consecuencia que los organismos públicos de vivienda que realizan proyectos de vivienda terminada —Infonavit, Fovissste e Isemyn— sean virtualmente los únicos solicitantes de autorizaciones de fraccionamientos clasificados como populares;¹³ 3) la inexistencia en el Distrito Federal de suelo clasificado como reserva urbanizable disponible para proyectos de vivienda popular, y 4) el manejo de las reservas en manos de los organismos del Estado de México, habilitados bajo criterios mercantiles o que al menos no están interesados en la generación de una oferta de suelo barato para vivienda popular.

Todos estos factores han confluído, junto con la recuperación del mercado inmobiliario durante los últimos años, en una elevación considerable de los precios del suelo. De acuerdo con los testimonios disponibles provenientes de organizaciones sociales empeñadas en la adquisición de suelo en la ZMCM para el desarrollo de proyectos habitacionales con financiamiento del Fonhapo, el costo de terrenos no urbanizados con una superficie de varias hectáreas oscila en los 300 mil pesos el metro cuadrado. A esto deben agregarse los costos derivados de las tasas y los cobros por la conexión a las redes locales. En el caso del Capulín, un proyecto promovido por una organización social en el municipio de Naucalpan, el grupo ha debido pagar 100 millones de pesos por derechos de agua, 65 millones por la conexión y 80 millones de

¹² A partir de esta afirmación *no* debe inferirse que se trata de una solución adecuada.

¹³ Si bien no hemos analizado las consecuencias específicas recientes para el caso de los municipios de la ZMCM, en un estudio reciente hemos podido verificar esta tendencia para el caso, pertinente a este respecto, de la ciudad de Toluca. Véase Azuela y Duhau, 1989.

gastos notariales; pero además, la organización de referencia, luego de cuatro años de gestión del proyecto y habiendo obtenido la licencia del suelo y los demás requisitos definidos por el gobierno del Estado de México, enfrenta actualmente nuevos requisitos impuestos por el gobierno municipal, el cual exige la construcción de fosas sépticas y la instalación de una planta de tratamiento de aguas negras con un costo de 500 millones de pesos.

Los ejemplos podrían multiplicarse, pero se trata fundamentalmente de ilustrar el hecho de que en la ZMCM las organizaciones sociales que, frente a la alternativa de la urbanización irregular o la simple invasión de terrenos, han optado por la vía de la acción colectiva dentro de las normas y reglamentos vigentes deben concurrir al mercado libre del suelo, asumir costos de urbanización semejantes a los exigidos a los promotores privados, y sorteando numerosas dificultades y luego de un lapso por lo general bastante prolongado, obtener eventualmente el financiamiento solicitado al Fonhapo.

Aun con todas sus limitaciones y contradicciones, los nuevos dispositivos institucionales han tenido en algunos casos — más bien excepcionales —, como el de la ciudad de Aguascalientes, un impacto muy significativo en la regulación y control anticipados de la urbanización popular por parte del Estado. Pero éste no es, sin duda, el caso de la ZMCM, donde tales dispositivos se encuentran muy lejos de convertirse en mecanismos efectivos de conformación y regulación de la oferta legal y masiva de suelo barato — a la escala que se requeriría — para el desarrollo de la urbanización popular. Las acciones de vivienda iniciadas con financiamiento del Fonhapo durante el lapso 1981-1986 totalizaron 4 665 en el Distrito Federal y 23 103 en el Estado de México (buena parte de estas últimas se ubican, además, fuera de la ZMCM).

En cuanto a reservas territoriales, durante el periodo 1983-1988 no hubo en el Distrito Federal ninguna expropiación con este objetivo, y las dos realizadas recientemente en el cerro de la Estrella y en el Ajusco medio están destinadas a reservas ecológicas; en tanto que en los municipios conurbados del Estado de México, durante el mismo periodo, se obtuvo la expropiación de sólo 293.32 ha (Cano, 1990: 43). En cambio, en el mismo periodo, como ya se ha mencionado, la superficie expropiada para regularización a favor de la Corett en la ZMCM alcanzó 3 324 hectáreas.

¿Por qué en la ZMCM se han aplicado en forma tan limitada los nuevos mecanismos? Se pueden mencionar varios factores.

En primer lugar, los objetivos fijados para el desarrollo urbano de la ZMCM por el sistema de planeación, tanto en el Distrito Federal como en los municipios conurbados del Estado de México, bloquean cualquier política realista de oferta de suelo para proyectos populares de vivienda, ya que no se han definido instrumentos de política de suelo que, respetando dichos objetivos, faciliten el acceso al suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda popular. En efecto, la doctrina adoptada oficialmente respecto a la ZMCM consiste en detener el crecimiento de la mancha urbana, planteándose como contrapartida, para el caso del Distrito Federal, un objetivo genérico de densificación que no se ha traducido en instrumentos concretos. De este modo, tanto la orientación de la política de desarrollo urbano para la ZMCM, como la virtual falta de aplicación de programas de reservas territoriales con la orientación que se requeriría, implican ignorar la problemática habitacional existente y están contribuyendo a la agudización de los conflictos en torno al suelo.

Entretanto, esta vez bajo el rótulo del Programa Nacional de Solidaridad, se está procediendo, como en otras ocasiones, a la regularización masiva de predios. Esta práctica, sin duda indispensable y que supone el reconocimiento *a posteriori* de la legitimidad social de los procesos de urbanización popular, no puede remplazar, sin embargo, una inexistente política de suelo para urbanización popular, que debería, tal como formalmente lo hace el Programa Nacional de Reservas Territoriales, incorporar como prioridad el acceso al suelo por parte de los sectores populares.

Por el momento, la vigencia de un modelo oficial de desarrollo urbano que apela a una visión catastrofista del crecimiento de la metrópoli evita que se apliquen los instrumentos tendientes a prever la demanda de suelo para usos habitacionales populares. Implícitamente, las autoridades parecen asumir que tal previsión constituiría un factor de atracción hacia la metrópoli. Sin embargo, tanto los estudios existentes como los resultados preliminares del último censo general de población y vivienda, no avalan tal presunción. De hecho, independientemente de la dinámica de la problemática habitacional, la ZMCM parece haber dejado de constituir el principal centro de atracción de las migraciones internas

para ser sustituida por otras áreas metropolitanas y por un buen número de ciudades medias, así como por importantes flujos migratorios hacia los Estados Unidos.

Por otro lado, a pesar de que uno de los objetivos actualmente vigentes para la planeación del desarrollo urbano del Distrito Federal es la densificación del uso habitacional, el primer obstáculo que suelen enfrentar los proyectos de vivienda popular es la existencia de una definición de densidades de usos del suelo muy por debajo de la requerida para tales proyectos. Las autoridades del DF han sostenido públicamente que el 27% de la superficie del área urbanizada se encuentra baldía, pero no se encuentra en discusión ninguna propuesta orientada a que los predios disponibles alimenten la oferta de suelo para uso habitacional popular.

En conjunto se puede afirmar que la aplicación de programas de regularización de predios como el que está en marcha en la actualidad y la prácticamente inexistente constitución de reservas territoriales en la ZMCM se encuentran muy distantes de constituir una política de suelo capaz de dar respuesta al problema principal, a través de una política que lleve ese nombre: *la generación de una oferta de suelo barato para habitación popular que cuente con servicios o que sea susceptible de tenerlos a un costo razonable y que sea compatible con la orientación de las políticas de ordenamiento urbano*. La viabilidad de tales políticas, por otra parte, depende en gran medida de la efectiva previsión de la oferta en cuestión.

Si por un lado, la actitud permisiva de las autoridades frente al fraccionamiento de tierras ejidales en el suroriente de la ZMCM constituye un paliativo a la inexistencia de una oferta legal de suelo, por otro, los programas de regularización masiva constituyen una señal emitida desde el gobierno que alienta la ocupación de dichas tierras. Sin embargo, la ocupación popular irregular en los municipios conurbados del suroriente no constituye una oferta adecuada en calidad, cantidad y localización a la demanda potencial, ni es compatible con el propósito de una regulación adecuada del desarrollo urbano de la ZMCM.

No debe olvidarse que durante varias décadas la relativa facilidad del acceso al suelo por parte de los sectores populares, en el marco de una política social no declarada, configuró uno de los pilares básicos de un proceso de integración social y política globalmente exitoso de las mayorías urbanas, y tuvo para tales

mayorías una significación y un impacto muy superior a los alcanzados por la acción de los grandes fondos para vivienda. En la actualidad todo parece indicar que esta relativa facilidad ha sido remplazada por dificultades cada vez mayores. Ha llegado el momento de que la política social no declarada, hoy reducida en la ZMCM a la permisividad frente al fraccionamiento de tierras ejidales en el suroriente y a los programas de regularización, se transforme en otra, esta vez explícita, cuyo eje debería consistir en la definición y puesta en práctica de instrumentos de política de suelo capaces de dar una respuesta al problema central al que hemos hecho referencia.

Corresponde a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un órgano de representación popular que ya ha demostrado contar con amplias potencialidades para proporcionar un cauce público y democrático a la confrontación de intereses y el procesamiento de conflictos en torno a la organización del espacio urbano, y que cuenta entre sus atribuciones la reglamentación de los usos del suelo, abrir a la mayor brevedad posible un amplio y abierto debate en relación con la problemática del suelo para urbanización popular en la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Azueta, A. (1988). "El marco jurídico de la vivienda", en M. Michel (comp.), *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, UAM/SEDUE, México.
- (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el Derecho*, El Colegio de México, México.
- (1989a). "El significado jurídico de la planeación urbana en México", en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México, México.
- y M. S. Cruz (1989). "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la ciudad de México (1940-1946)", *Sociológica*, núm. 9, México.
- y E. Duhau (1989). *Institutional Legal Arrangements for Land Administration and Land Development in Urban Areas. The Mexican Case*, informe preparado para *Hábitat*, ONU, multicopiado, México.
- y M. Schteingart (1989). *El hábitat popular en América Latina*, trabajo elaborado en el marco del proyecto "Repensando la ciudad Latinoamericana", coordinado por el IIED, multicopiado, México.

- Connolly, P. (1989). "Housing and the State in Mexico", Departamento de Sociología, UAM-A, multicopiado, México.
- , "Un hogar para cada trabajador: notas sobre la conformación del espacio habitacional en Azcapotzalco", *Revista A*, núms. 6-7.
- Cano, A. (1990). *La regularización de la tenencia de la tierra en México*, Tesis de Maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México.
- Duhau, E. (1988). "Política habitacional para los sectores populares en México: la experiencia de FONHAPO", *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 24, México.
- (1988a). "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1.
- y L. Girola (1990). "La ciudad y la modernidad inconclusa", *Sociológica*, núm. 12, México.
- Gamboa, J. y J. Revah (1991). "Servicios urbanos y medio ambiente", *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, El Colegio de México, México.
- Iracheta, A. (1988). "Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en G. Garza (comp.), *Una década de planeación urbano-regional en México (1978-1988)*, El Colegio de México, México.
- O'Donnell, G. (1978). "Apuntes para una teoría del Estado capitalista", *Revista Mexicana de Sociología*, año XL, vol. XL, núm. 4.
- Roberts, B. (1984). "Pobreza urbana y bienestar público en México e Inglaterra", *La urbanización en América Latina*, varios autores, CLACSO, Buenos Aires.
- Rubalcava, R. y M. Schteingart (1987). "Estructura urbana y diferenciación socioespacial en la zona metropolitana de la Ciudad de México", en G. Garza y Pycatec/DDF (comps.), *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, México.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- Varley, A. (1985). "La zona urbana ejidal y la urbanización de la Ciudad de México", *Revista A*, vol. VI, núm. 15.
- Ward, P. (1986). *Welfare Politics in Mexico. Papering over the Cracks*, Allen and Unwin, Londres.

PROCESO DE POBLAMIENTO EN LA ZONA ORIENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL CASO DE CIUDAD NETZAHUALCÓYOTL

*Ana Lourdes Vega**

INTRODUCCIÓN

Referirnos a la zona oriente de la Ciudad de México nos lleva a Ciudad Netzahualcóyotl y, en los años recientes, a las nuevas colonias de los municipios de Santa María Chimalhuacán, Ixtapaluca y Chalco.

A primera vista aparecen dos características distintivas del proceso de poblamiento en esta zona: el tamaño del territorio en cuestión y el uso del suelo casi exclusivamente habitacional para familias de bajos ingresos.

Por la importancia que tiene esta región en el conjunto del suelo urbano y por el número de familias que ahí han encontrado una solución habitacional, se impone un estudio sobre la dinámica social que acompañó a este proceso de poblamiento.

El presente trabajo se propone describir una parte de esa dinámica social, relacionada fundamentalmente con el sistema de vivienda. El caso estudiado es el de Ciudad Netzahualcóyotl.

Los resultados de dicho estudio nos permitirán mostrar las particularidades observadas en los procesos de lotificación, los mecanismos de regularización de la tenencia de la tierra y el papel desempeñado por los mismos colonos y sus familias en el desarro-

* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

llo de la infraestructura urbana y en la construcción de sus viviendas.¹

A lo largo del trabajo distinguiremos las características del proceso de fundación del asentamiento y de los factores que determinaron la fase de consolidación del mismo. En la primera parte se analizan los antecedentes del poblamiento registrado en Ciudad Netzahualcóyotl y los cambios que encontramos en el proceso de consolidación de este asentamiento. En la segunda parte destacamos el papel de la familia en este proceso.

I. FUNDACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE CIUDAD NETZAHUALCÓYOTL

Antecedentes

Los terrenos en los que hoy se ubica Ciudad Netzahualcóyotl fueron en el pasado parte del lecho del lago de Texcoco. Sus primeros pobladores se instalaron a fines de los años cuarenta, pero los fraccionamientos que dieron lugar a las colonias que conocemos actualmente se crearon en realidad hasta mediados de los años cincuenta.

Las tierras liberadas por la desecación del lago de Texcoco pertenecían entonces a varios municipios, principalmente al de Chimalhuacán, cuyas autoridades estaban obligadas a participar en el proceso de poblamiento, acelerado por la apertura de nuevos fraccionamientos. Sin embargo, los conflictos entre las autoridades municipales, los fraccionadores y los colonos no se hicieron esperar, lo que condujo en 1963 al triunfo de los fraccionadores,² expresado bajo la forma de creación de un nuevo municipio, el de Netzahualcóyotl. Éste se formó a partir de cortes territoriales de los municipios de Chimalhuacán y Atenco.

El nuevo municipio se constituyó con una superficie de 62 km², dividido en aproximadamente 60 colonias. En 1962 se

¹ Véase el artículo de Judith Villavicencio, incluido en este libro, sobre las dificultades de la población de bajos ingresos para tener acceso a la vivienda producida por los organismos responsables.

² Véase sobre este punto el artículo de Martha Scheingart, "El proceso de formación y consolidación de un asentamiento popular en México. El caso de Ciudad Netzahualcóyotl", en *Revista Interamericana de Planificación*, Ed. Siap, núm. 57, México, 1981, p. 109.

habían instalado 62 000 habitantes; según los censos de población, en 1980 contaba con alrededor de 1 400 000 habitantes y en 1990 con 1 259 543, cifra que no deja de llamar la atención, pues se sabe que entre 1980 y 1990 la zona vivió un proceso de densificación.³

En su fase inicial, los terrenos se vendieron a particulares por un grupo de fraccionadores. Algunos de ellos tenían las escrituras en regla y habían obtenido los permisos reglamentarios para lotificar y vender. En otros casos no se acreditó nunca la propiedad ni se tramitó el permiso para fraccionar los terrenos que estaban vendiendo. Como es frecuente en este tipo de asentamientos, hubo casos de colonos a los que se les vendió un lote que ya había sido vendido una o más veces. En algunas ocasiones los fraccionadores se comprometieron a introducir algunos servicios públicos, como agua y drenaje. Otros vendieron sus lotes sin ningún compromiso, argumentando que poco a poco las autoridades estatales y municipales se harían cargo de esas necesidades.

Desde 1969 se empezó a organizar un movimiento de colonos. La identificación precisa del adversario condujo a la mejor táctica de presión: la huelga de pagos contra los fraccionadores, y la petición al gobierno de que los obligara a introducir los servicios. Ante el incumplimiento de esta demanda, los colonos plantearon la expropiación de las tierras que aún conservaban los fraccionadores y la regularización de la propiedad de los lotes ocupados por los colonos. Entre otros argumentos, los líderes del movimiento afirmaban que algunos fraccionadores eran incapaces de mostrar sus títulos de propiedad y los permisos de lotificar.⁴

El crecimiento de las colonias, exitosamente promovidas, mostró rápidamente la insuficiencia de las primeras obras de infraestructura urbana realizadas por los fraccionadores. Las necesidades crecientes fueron atendidas con mucho rezago y negli-

³ Los datos de población oficiales muestran una disminución de la población en este municipio, lo cual nos sorprende pues consideramos que se trata de una zona en desarrollo. Sin embargo, sabemos que están en discusión los posibles ajustes que puedan hacerse a las cifras oficiales.

⁴ Sobre este punto se pueden consultar las tesis de M. Bassols y A. Méndez, *Proceso de urbanización y movilización popular en Ciudad Nezahualcóyotl*, tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981 y la de A. Cisneros, *La especulación del suelo en la colonia El Sol, un estudio de caso*, tesis de licenciatura en Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

gencia por las primeras autoridades municipales. A las quejas individuales contra los fraccionadores, que continuaban promoviendo y vendiendo lotes, siguieron las primeras movilizaciones colectivas.

Para los colonos y sus primeros representantes, los responsables de la situación en que vivían estaban perfectamente identificados: los fraccionadores, ya sea por haber incumplido los convenios de compraventa (en los cuales la parte relativa a servicios estaba formulada de la manera más ambigua), o por haber vendido lotes sin infraestructura urbana y sin ninguna autorización legal para hacerlo.

El movimiento fue encabezado por una organización denominada Movimiento Restaurador de Colonos. En el marco de esta organización y sus distintas vertientes se generó el proceso contra los fraccionadores, por la regularización de la tenencia de la tierra y la introducción de los servicios públicos.

Sin embargo, la lucha contra los fraccionadores fue extendida a las autoridades estatales y municipales, por los vínculos existentes entre ellos. En la vida cotidiana, esta confrontación llevó a los colonos a organizar ciertos mecanismos de defensa. En efecto, los comités del Movimiento Restaurador de Colonos tenían su propia vigilancia para evitar, por ejemplo, un desalojo judicial promovido por los fraccionadores contra algún colono, con el pretexto de un retraso en los pagos del terreno. Ante la presencia de la fuerza pública, los representantes del MRC hacían uso de magnavoces para llamar a los vecinos y, una vez reunidos, resistir el mandato judicial y expulsar a los representantes del orden público. En algunas ocasiones esos actos de resistencia fueron enfrentados con violencia por parte de la policía.

Para solucionar el conflicto político y llevar a cabo la regularización, el Estado creó, en 1973, el Fideicomiso Netzahualcóyotl, a cuyo favor fueron expropiadas esas colonias. El acuerdo político al que se llegó implicó, como obligación de los fraccionadores, la entrega de la "cartera vencida" y los terrenos que aún les quedaban libres. A cambio de ello, recibirían el 40% de los ingresos del Fideicomiso por concepto de cobranza de dicha cartera. El 60% restante sería destinado a la realización de obras públicas para la comunidad, entre las cuales podemos citar el Parque del Pueblo. Por su parte, los colonos recibirían una reducción en sus adeudos

del 15%. A los comuneros⁵ de Chimalhuacán, que pedían la restitución de sus tierras, se les entregaría una aportación de 60 millones de pesos, que sería destinada a invertir en fuentes de empleo, como la instalación de una fábrica de ropa. En la administración del Fideicomiso se contempló una participación marginal para los líderes del Movimiento.

Junto con este proceso de regularización de la tenencia de la tierra se iniciaron las obras relacionadas con los servicios urbanos. Por ello, 1973 marcó un punto de ruptura en la historia de Netzahualcóyotl. El Fideicomiso resuelve el conflicto político vinculado al Movimiento Restaurador de Colonos, sienta las bases de la regularización de la tenencia de la tierra y permite el inicio de un proceso de normalización de los servicios urbanos.

El sistema de vivienda

Por sistema de vivienda se entiende las formas de apropiación del suelo, de producción de la vivienda y el tipo de vínculo entre la vivienda y sus ocupantes, es decir, el estatuto de ocupación. Estas variables pueden estar relacionadas con otras, como las características socioeconómicas de los habitantes, su tiempo de residencia en la colonia y el tipo de vendedor del terreno. La evolución de estas variables y de sus interrelaciones nos permitirá conocer las características del sistema de vivienda desarrollado en la etapa de fundación de Netzahualcóyotl y los cambios que ha tenido como consecuencia de la movilización social, la fundación del Fideicomiso y la normalización de los servicios urbanos.

Para analizar estos aspectos llevamos a cabo en 1981 una encuesta a la población de las colonias Benito Juárez, Pavón y Virgencitas.⁶ Los resultados fueron comparados con los datos de un estudio realizado por la Secretaría de Recursos Hidráulicos⁷

⁵ El pueblo de Santa María Chimalhuacán tiene una dotación de tierras comunales: una fracción de éstas forman parte del municipio de Netzahualcóyotl y fueron reconocidas en 1781 por las autoridades, según el estudio de Annette K. Rubin, *La historia de la tenencia de la tierra en Netzahualcóyotl*, El Colegio de México, fotocopiado, 1977.

⁶ Para seleccionar las colonias se tuvo en cuenta la "edad" de las mismas, su localización y los servicios con los que contaban en el momento del estudio. Se aplicaron 275 cuestionarios.

⁷ Secretaría de Recursos Hidráulicos, *Netzahualcóyotl: Estudio de factibilidad*

en 1968, pues era importante conocer la situación del sistema de vivienda y de las familias antes de la creación del Fideicomiso.

Una vez aclarado el panorama correspondiente al periodo de fundación, lo que interesaba saber era si la regularización llevada a cabo por el Fideicomiso y la introducción de los servicios públicos habían consolidado la situación de los colonos que llegaron en las primeras etapas de la fundación del asentamiento, o si por el contrario esa intervención del Estado fue el inicio de un proceso de expulsión de aquellos que no pudieron financiar los gastos inherentes a la regularización y al establecimiento de los servicios públicos.

En efecto, con la regularización y la introducción de los servicios públicos se operó un mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores. Pero fue también la causa de una recomposición social de la población, pues la regularización de la tenencia de la tierra y la introducción de los servicios implicaron erogaciones que no todas las familias pudieron realizar. Por otra parte, la perspectiva de normalización de la propiedad y de los servicios urbanos dinamizó el mercado inmobiliario, creando una demanda acrecentada de predios que, antes del Fideicomiso, presentaban demasiados riesgos para algunos compradores, generalmente con mayores ingresos que los colonos fundadores, pero con necesidades apremiantes de un lote donde construir su vivienda.

Las erogaciones que implicó la regularización y los costos de los nuevos servicios pudieron ser el motivo por el que una fracción de los colonos fundadores se vio obligada a emigrar. Generalmente optaron por vender su lote con las construcciones realizadas, pensando que el dinero que recibieran les permitiría recomenzar el proceso en otras colonias. Los nuevos pobladores van tomando los lugares dejados por los fundadores que se vieron obligados a emigrar y, de este modo, se llevó a cabo una recomposición que cambió en cierto modo la vida social de los asentamientos. Uno de los cambios fundamentales se puede ilustrar con la forma de construir la vivienda. En el caso de los pobladores fundadores, la regla era que cada familia construyera su propia vivienda. Por su parte, la llegada de nuevos pobladores trajo aparejada la construcción de las viviendas por encargo, es decir, con intervención de

técnica, financiera, económica y social para la instalación de las obras de alcantarillado en el municipio de Netzahualcóyotl, México, 1969.

terceros, sin ningún vínculo familiar con el futuro usuario. Este procedimiento parecía confirmar la existencia de condiciones socioeconómicas distintas de los nuevos colonos comparadas con las de los fundadores de la ciudad. En ese sentido, se generó una recomposición social cuyos alcances aún deben ser estudiados.

En todo caso, los resultados más importantes que se obtuvieron de la encuesta son los siguientes:

1) Respecto a los propietarios fundadores, es decir a aquellos que compraron su lote antes de 1973, se encontró que 4 de cada 5 seguían viviendo en Ciudad Netzahualcóyotl. Esto muestra una gran estabilidad de los colonos fundadores, gracias a que pudieron desarrollar mecanismos de adaptación para hacer frente a los pagos propiciados por la regularización y la introducción de los servicios. En efecto, se intensificó el uso del lote: en un 50% de los casos encuestados encontramos que el lote había sido ocupado por más de una familia, ya sea con inquilinos o con ocupantes gratuitos (parientes que no pagaban renta), o bajo la modalidad de copropietarios: por ejemplo, un jefe de familia que vende a un hermano la mitad del lote para que ambos lo ocupen con sus respectivas familias. Todos estos mecanismos de intensificación del uso del suelo permitían enfrentar las nuevas erogaciones, sea de una manera colectiva, sea con el apoyo de los ingresos provenientes del alquiler o de la "venta" de una fracción del lote.

2) En cuanto al estatuto de ocupación, en 1968 existía un 78% de propietarios, 10% de inquilinos y 12% de ocupantes gratuitos; en cambio, en 1981 la situación se presentó de la siguiente manera: 57% eran propietarios, 20% inquilinos y 23% ocupantes gratuitos.

El incremento de los inquilinos y los ocupantes gratuitos expresa dos fenómenos. Por un lado, la consolidación de un mercado de viviendas de alquiler, cuya oferta está constituida en su mayoría por colonos que necesitan un ingreso complementario, que puede ser obtenido mediante la renta de una parte del lote o una parte de las construcciones realizadas a parejas jóvenes con ingresos familiares relativamente bajos, para las cuales ya no existen las mismas opciones de compra ni las mismas facilidades de crédito que tuvieron los colonos fundadores. Por otro lado, la necesidad que tienen los jefes de familia que lograron integrarse como colonos fundadores de alojar a los hijos recién casados, o a los parientes con dificultades económicas.

Esta forma de intensificar el uso del suelo está ligada a las características de la familia extensa y es importante para nuestro tema. En efecto, las erogaciones ocasionadas por el pago de los servicios pasan a ser cubiertas, en ciertas ocasiones, por los miembros de la familia extensa que viven en el lote. Estos apoyos llegan a ser un elemento esencial para conservar la vivienda y, en ese sentido, se convierten en un factor de estabilidad de los colonos fundadores en su conjunto.

3) En lo que toca al modo de acceso al suelo urbano, el 83% de los propietarios que compraron después de la intervención del Fideicomiso lo hicieron a particulares; es decir, adquirieron su lote por medio de un traspaso, mientras que el 79% de los propietarios anteriores a la intervención del Estado compraron a un fraccionador. Esto significa que la oferta posterior a 1973 está constituida principalmente por particulares que han decidido emigrar, quedando una pequeña parte ofrecida por el Fideicomiso.

4) En lo que se refiere a las formas de producción de la vivienda, encontramos que la autoconstrucción había sido la forma dominante hasta 1973. En el segundo periodo se detecta un cierto dinamismo en la producción por encargo a un maestro de obra o a otro agente, pero sin desplazar a la autoconstrucción. Es muy posible que este fenómeno esté ligado al desarrollo de la construcción de viviendas para renta y a la llegada a la zona de familias con ingresos más elevados, que solicitaban la ayuda de un profesional para construir sus viviendas.

5) Con relación al ingreso promedio de los jefes de familia, los propietarios que llegaron a Netzahualcóyotl en el segundo periodo recibían en promedio un salario mayor, pero todavía un 40% de los nuevos propietarios obtenían en promedio un ingreso de 1.4 salarios mínimos, semejante a la media de los colonos fundadores. Respecto a la ocupación de los jefes de familia instalados después de 1973, 26% eran empleados, 34% obreros y 30% trabajadores por cuenta propia; no podemos comparar estos datos con los correspondientes a los fundadores por falta de información. En cuanto a la tasa de ocupación de las mujeres, la encuesta de 1981 indicó que un 19% de ellas trabajaban fuera de su casa.

6) En cuanto al ingreso de los jefes de familia, la encuesta mostró que el mismo pasó de 1.4 salarios mínimos en 1968, a 2.2 salarios mínimos en 1981. Este cambio estuvo asociado con la

llegada de los nuevos pobladores con ingresos medios superiores a los que tenían los fundadores, y al hecho de que éstos incrementaron sus ingresos familiares en ese lapso. Aunque los ingresos suben el número de propietarios disminuye porque la situación ha cambiado, los lotes cuestan más porque ya están regularizados, los plazos de pago no son los mismos, etcétera.

Es muy probable que la década de los ochenta haya consolidado casi todas las tendencias detectadas al comparar la encuesta de 1981 con los datos de 1968 de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. La demanda de viviendas para las familias de bajos ingresos es al menos igual a la de las décadas anteriores y, ante la ausencia de opciones institucionales, los mecanismos de acceso al suelo siguen siendo los de la irregularidad, semejantes a los ya descritos.

Muchos de los hijos casados que compartieron el lote con sus padres durante algunos años buscaron establecerse de manera independiente. Por su parte, algunos inquilinos esperaban la oportunidad para ser propietarios de un lote y edificar su vivienda. Al haber disminuido la oferta de lotes en Ciudad Netzahualcóyotl, muchos de los nuevos demandantes encontraron una opción en las nuevas colonias de los municipios de Chimalhuacán y Chalco.

En un estudio de 1984 sobre los asentamientos en Chimalhuacán,⁸ encontramos que el 54.7% de los encuestados tenía como antiguo lugar de residencia a Ciudad Netzahualcóyotl. En el caso de Chalco, los estudios de Víctor Castañeda⁹ mencionan que un porcentaje similar de los encuestados tenía como anterior lugar de residencia la misma Ciudad Netzahualcóyotl. Las condiciones de lotificación no son idénticas en uno y otros casos. En el caso de Chimalhuacán se fraccionaron, sin los permisos correspondientes, terrenos de propiedad comunal,¹⁰ privada y federal. La presencia de tierras privadas y federales fue determinante para que la oficina

⁸ *Estudio socioeconómico y psicosocial del municipio de Chimalhuacán, Estado de México*, Comisión para la regulación del suelo del Estado de México, mimeografiado, octubre de 1983.

⁹ Víctor Castañeda, "Mercado inmobiliario de las periferias urbanas en el área metropolitana de la ciudad de México", en *Grandes problemas de la ciudad de México*, en Z. Benítez, R. y J. B. Morelos, comps., Plaza y Valdez y Departamento del Distrito Federal, Colección Desarrollo Urbano, México, 1988.

¹⁰ Dentro de las nuevas colonias de Chimalhuacán existe una zona que

encargada de la regularización de la tenencia de la tierra en esa zona fuera la Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México, Cresem. En el caso de las nuevas colonias del Valle de Chalco se fraccionaron, igualmente sin autorización, tierras ejidales pertenecientes a núcleos agrarios dependientes de los municipios de Ixtapaluca y Chalco. Por esta razón, la oficina encargada de la regularización de la tierra es, en este caso, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Corett. En todos estos nuevos asentamientos de Chalco, Chimalhuacán e Ixtapaluca se reproducen las condiciones de precariedad en los servicios urbanos y de irregularidades en las operaciones de lotificación y compraventa. Nuevamente, la necesidad de alojar a los más pobres se convierte en una fuente de ingresos para fraccionadores y funcionarios públicos.

La diferencia esencial entre Netzahualcóyotl y las otras colonias es que en aquélla se desarrolló un movimiento organizado con capacidad de presión, cuyas acciones condujeron a un proceso de normalización y de consolidación de la ciudad. En las nuevas colonias de la zona oriente de la Ciudad de México el proceso de normalización está en curso pero no con los mismos rasgos que caracterizaron a los años setenta.

En efecto, la efervescencia sindical y la movilización de colonos que caracterizaron el sexenio del presidente Echeverría fueron sustituidos en la época de crisis por otros mecanismos de expresión y de presión de grupos sociales. En particular, parece existir un consenso en que las elecciones de junio de 1988 y, en particular, los resultados obtenidos por el partido oficial en la Ciudad de México, fueron una clara manifestación de protesta de la ciudadanía. En el caso de la zona oriente de la Ciudad de México el voto contra el sistema fue mayoritario. Es muy probable que este comportamiento de los electores haya provocado que el gobierno pasara de una actitud de indiferencia a una gran actividad. En efecto, de forma rápida se diseñó una estrategia que buscaba recobrar el control y el apoyo político que tradicionalmente ha tenido en las colonias populares.

Por lo que toca a la regularización de la tierra y a los servicios públicos, la nueva política gubernamental consistió en introducir

reclaman los comuneros como parte de su patrimonio. Ésta corresponde al barrio de Xochiaca.

masivamente el Programa de Solidaridad,¹¹ con la consigna de acelerar la regularización de la tenencia de la tierra, instalar en el más breve plazo la energía eléctrica y mejorar todos los servicios que dependen, al menos parcialmente, de organismos públicos, como educación, salud, transporte, abasto, etc. Cada avance en estos servicios se atribuyó a los comités de Solidaridad, que son los organismos de base que “proponen”, “gestionan” y “supervisan” las obras y acciones a realizar por el gobierno. Desde el punto de vista simbólico, ha llamado la atención el número de visitas del presidente Salinas de Gortari y del gobernador del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagaza, a esta zona. Se dijo incluso que los gastos de electrificación del Valle de Chalco fueron financiados con la venta de la Compañía Mexicana de Aviación, asociando la política de privatización con la política social.

En cuanto a los resultados, efectivamente, en los dos años y medio de la administración del presidente Salinas de Gortari los avances han sido muy significativos, tanto en la regularización de la tenencia de la tierra como en la introducción de los servicios urbanos. Las motivaciones políticas de esta actitud y sus efectos en este nivel son aspectos que no se pueden desligar de este cambio de actitud, pero que rebasan los alcances del presente documento. En todo caso, al lado de los beneficios de la situación para la población de estas colonias, se deben anotar las dificultades asociadas al número y a la simultaneidad de los cambios realizados. Sin embargo, las familias tienen que enfrentar los gastos asociados a la regularización de la tenencia de la tierra y a la introducción de los servicios públicos. Como ocurrió en Netzahualcóyotl, algunas familias no podrán cubrir esas erogaciones. Tratarán de aprovechar la plusvalía obtenida por sus viviendas y recomenzarán el proceso en otros lados, tal vez bajo distintas circunstancias.

II. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LAS FAMILIAS DE LOS COLONOS EN ESTE PROCESO

En los estudios convencionales sobre los poblamientos periféricos se hace énfasis en los actores principales que participan en el

¹¹ Nombre que en este sexenio se ha dado a las acciones de desarrollo regional.

proceso y que, tradicionalmente, son los siguientes:

a) Los fraccionadores, cuyo papel central consiste en lotificar el predio donde se asentará la población.

b) Las autoridades gubernamentales, que supuestamente vigilan que se cumplan las leyes de fraccionamientos, autorizan la lotificación y hacen el seguimiento del proceso, incluyendo lo relativo a la introducción de los servicios públicos.

c) Las organizaciones de colonos, que representan a la población, sobre todo en las gestiones tendientes a la introducción de los servicios básicos, educativos, recreativos, de salud, etcétera.

A todos estos actores hay que agregar el papel que desempeñan las familias de los pobladores. Esta dimensión del problema ha sido estudiada sobre todo desde la perspectiva antropológica. En el análisis de los procesos de poblamiento populares consideramos que el papel de la familia es fundamental para comprender cabalmente el proceso de poblamiento de las zonas periféricas, en particular de las zonas destinadas a uso habitacional de los sectores de bajos ingresos.

En efecto, la adquisición de un terreno en una colonia de la periferia de la Ciudad de México y la construcción de la vivienda es una empresa que requiere del esfuerzo y la colaboración de todos los miembros de la familia.¹² Algunos de ellos, generalmente el padre y los hijos mayores, deben asumir la responsabilidad de generar los ingresos con los cuales se paga el lote y se adquieren los materiales de construcción. Otros, casi siempre la madre, deben enfrentar la carencia de servicios básicos, lo cual implica, entre otras cosas, un conjunto de actividades tales como el acarreo de agua o la búsqueda de los alimentos en lugares lejanos, el traslado de los niños a las escuelas, etcétera, tareas que implican una inversión de tiempo considerable.

De hecho, la participación de toda la familia es necesaria desde el momento mismo en que se acondiciona el lote y se lleva a cabo la construcción del pie de casa inicial. En efecto, en los asentamientos irregulares las familias adquieren un lote con ser-

¹² Véase las interesantes reflexiones que propone Óscar Núñez a propósito del papel de la familia al analizar los cambios culturales de los nuevos colonos urbanos, en *Innovaciones democrático-culturales del Movimiento Urbano Popular. ¿Hacia nuevas culturas locales?*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México, 1990.

vicios mínimos. Para instalarse, es muy común que construyan un cuarto a “flor de tierra”, como ellos le llaman, lo que quiere decir sin castillos. Con esa base se van comprando y almacenando los materiales, con la idea de construir un primer cuarto y luego un segundo, pero ya con cimientos, estructura y techos definitivos. Después de almacenar los materiales suficientes para un primer avance, se reúne la familia con los amigos y se procede a construir esa etapa. Luego se inicia la compra y almacenamiento de los materiales que se necesitarán en la segunda etapa, y así sucesivamente, en un proceso que puede prolongarse por años, según los ingresos y la iniciativa de la familia. Debido a esta manera de proceder la vivienda aparece como una obra siempre inacabada.

La introducción y el disfrute de los servicios urbanos sigue un proceso muy similar al de la vivienda. Las soluciones provisionales pueden ser, sin embargo, de muy diferente naturaleza. Cuando se carece de drenaje, por ejemplo, la solución consiste en construir una letrina, con su respectiva fosa séptica. Esta solución provisional para el caso del drenaje contrasta, por su facilidad, con la manera de conseguir la energía eléctrica que requiere la vivienda familiar. En este caso, los colonos optan por conectarse a los cables de la calle más cercana, sin mediar ninguna autorización de la Compañía de Luz. En muchas ocasiones es importante la distancia que existe entre el tablero o el cable a partir del cual tienden su propia línea, ya que con frecuencia es indispensable instalar algunos postes de madera para sostener estas conexiones ilegales. El servicio obtenido es sumamente precario, pues los postes son frágiles y muchas veces se caen, ocasionando una interrupción en el servicio: los cables con los que cada colono hace su conexión son muy diferentes y forman verdaderas telarañas a través de las cuales se transporta la energía, lo que provoca, a veces, cortocircuitos en toda la línea. Cada familia usa colores diferentes o marcas especiales en sus cables para poder identificarlos en caso de corte de corriente. Además de las calamidades propias de la fragilidad con la que se realizan estas instalaciones, la corriente eléctrica depende también de otras variables de la condición humana: no falta el ratero que decide instalar su propia toma robando el cable de sus vecinos. Todas estas razones hacen necesaria una continua supervisión de la “instalación” eléctrica, así como una organización social que se haga cargo de su mantenimiento y mejoramiento,

hasta que finalmente obtienen el servicio en forma regular.

Mientras eso ocurre, la cantidad de energía que reciben generalmente no es suficiente para conectar aparatos electrodomésticos, sobre todo durante las horas pico de la noche, cuando todas las viviendas hacen uso de la luz.

La carencia del servicio regular de energía eléctrica tiene también consecuencias en otros satisfactores. Por ejemplo, las tortillas. No se puede contar en las cercanías de la vivienda con una tortillería porque la instalación eléctrica requiere una toma trifásica. Como ésta sólo se obtiene cuando existe el servicio regular de energía, los colonos tienen que desplazarse a lugares lejanos para conseguir tortillas o comprarlas a los revendedores ambulantes que llegan a esas colonias, y que venden sus mercancías a precios superiores a los oficiales. Evidentemente, cuando existe la disponibilidad de un miembro de la familia a quien encargarle las tareas de abasto, las distancias pierden importancia. Cuando no ocurre así, se tienen que pagar los precios del revendedor, es decir, los más altos del mercado.

Otro elemento vinculado a la disposición del servicio regular de la energía eléctrica es de tipo productivo: la vivienda se convierte en fuente de ingresos cuando uno de los miembros de la familia trabaja en ella. Muchos oficios tradicionales requieren de este importante servicio: herreros, carpinteros, hojalateros, etc. También es vital en actividades de desarrollo relativamente reciente, como la confección, la maquila de partes eléctricas, etc., que se han extendido como formas de trabajo a domicilio y constituyen importantes fuentes de empleo e ingreso en las colonias populares. Estas fuentes de empleo son particularmente importantes para la mujer y los hijos, pues gracias a éstas contribuyen a la formación del ingreso familiar. Con estos ingresos se complementan los que se generan fuera de la vivienda, ya sea en instalaciones fabriles, comerciales o actividades informales de todo tipo.

En este sentido, la instalación del servicio de energía eléctrica constituye, junto con la vivienda, un proceso de vital importancia para la familia, pero sus etapas y vicisitudes son muy distintas de las que rigen en otras partes de la ciudad.

Todas las funciones relacionadas con la construcción de la vivienda, la obtención de los servicios y la generación de ingresos están estrechamente relacionadas con la dinámica de la familia

extensa.¹³ En las fases críticas de la construcción de la vivienda se requiere del concurso de todos los miembros de la familia. Cuando el ingreso del jefe de familia no es suficiente para poder pagar la compra del lote, los materiales de construcción, etc., al mismo tiempo que debe efectuar los gastos normales de sostenimiento de la familia, existe la posibilidad de compartirlos con otra familia que se instala en el lote, luego de un acuerdo mutuo. Un caso muy común es el del hijo que contrae matrimonio. Recién casado, se instala provisionalmente con sus padres, en el mismo predio. Según su nivel de ingreso, la situación creada lo lleva a compartir los gastos o bien a ahorrar la suma necesaria para iniciar él mismo un nuevo asentamiento con su familia nuclear, en otra colonia. En general, esta forma de proceder parece haber sido bastante común entre los hijos de los fundadores de Netzahualcóyotl, lo cual los llevó a convertirse en fundadores de las nuevas colonias de Chalco o de Chimalhuacán.

El funcionamiento de la familia extensa es muy semejante, en cuanto a la aportación de recursos, al que se da en el seno de una familia nuclear. Mientras el padre y los hijos varones buscan un ingreso fuera del hogar, la madre y las hermanas menores se distribuyen el trabajo del hogar y la realización de las múltiples actividades externas que se requieren. Éstas cubren la búsqueda del agua; el trámite en alguna oficina administrativa; el acompañamiento a los líderes para solicitar algún servicio o la regularización de la tenencia de la tierra; la compra de víveres, que implica un verdadero esfuerzo para comprar lo más barato posible; acompañar a los niños a la escuela; preparar los alimentos, etc. Todo ello implica la movilidad de la madre y de los otros miembros de la familia después de la jornada laboral o escolar.

Sin esta estructura familiar sería muy difícil entender la sobrevivencia de los colonos en los asentamientos populares. Sin esa división del trabajo y esa aportación colectiva, sería inexplicable la conversión de colonias, originalmente sin servicios, en verdaderas ciudades. Más que la regularización de la tierra por parte del gobierno y los servicios públicos que se han introducido, la construcción de esos centros urbanos es obra de los hombres y mujeres que las habitan.

¹³ La familia extensa está formada por una familia nuclear (pareja de esposos e hijos solteros) más un hijo casado o una pareja ligada a la primera por parentesco.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, José Antonio (1981). *Sexo, trabajo y marginalidad urbana*, Edicol, México.
- Bassols, M. y A. Méndez (1981). *Proceso de urbanización y movilización popular en Ciudad Netzahualcóyotl*, tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, México.
- Bejarano, Fernando (1983). "La irregularidad de la tenencia de la tierra en las colonias populares (1976-1982)", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. XLV, núm. 3, México.
- Bolívar, Teolinda (1980). "La producción de los barrios de ranchos y el papel de los pobladores y del Estado en la dinámica de la estructura urbana del área metropolitana de Caracas", *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, vol. XIV, núm. 54.
- Castañeda, Víctor (1988). "Mercado inmobiliario de las periferias urbanas en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", en R. Benítez Z., y J. B. Morelos, comps., *Grandes problemas de la ciudad de México*, Plaza y Valdez y Departamento del Distrito Federal, Colección Desarrollo Urbano, México.
- Castells, Manuel (1981). *Crisis urbana y cambio social*, Siglo XXI, México.
- Cisneros, A. (1979). *La especulación del suelo en la colonia El Sol, un estudio de caso*, tesis de licenciatura en Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Consejo Nacional de Población (1988). *México Demográfico*, México.
- De la Rosa, M. (1975). *Netzahualcóyotl: un fenómeno*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ferras, R. (1977). *Ciudad Netzahualcóyotl. Un barrio en vías de absorción por la ciudad de México*, Cuadernos del CES, núm. 20, El Colegio de México, México.
- Garza, G. y M. Schteingart (1978). *La acción habitacional del Estado mexicano*, El Colegio de México, México.
- Guerrero, Ma. Teresa, E. Arredondo et al. (1976). *Descripción hemerográfica sobre el movimiento restaurador de colonos de Ciudad Netzahualcóyotl 1969-1975*, fotocopiado.
- Huitrón, A. (1975). *Netzahualcóyotl, miseria y grandeza de una ciudad*, Gobierno del Estado de México, Toluca.
- Iglesias, M. (1978). *Netzahualcóyotl. Testimonios históricos 1944-1957*, Servicios Educativos Populares A.C., Netzahualcóyotl, México.
- Iracheta, Alfonso (1988). "Los problemas del suelo y la política urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en R. Benítez Z. y J. B. Morelos, comps., *op. cit.*
- Núñez, Óscar (1974). "Intereses de clase y vivienda popular en la Ciudad de México", *Estructura de clases y política urbana en América Latina*,

- M. Castells, comp., SIAP, Argentina.
- (1975). “*Les marginaux*” de la ville de Mexico et le procès d’accumulation mexicain, tesis para diploma de Sociología del Desarrollo, Universidad de París I, Francia.
- (1982). “El Estado y el sistema clientelar de los barrios periféricos”, *La Banlieu Aujourd’hui*, P.H. Chombard de Lauwe, coord., Ed. Harmattan, Francia.
- (1990). *Innovaciones democrático-culturales del Movimiento Urbano Popular. ¿Hacia nuevas culturas locales?*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.
- Programa Nacional de Solidaridad (1989). *Programa para el oriente del Estado de México*, Gobierno del Estado de México, México.
- Quijano, Aníbal (1976). “La urbanización de la sociedad latinoamericana”, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. XXIX, núm. 4, México.
- Revels, L., Ma. Luz González y Ma. Teresa Muñoz (1972). *La estructura municipal. Caso Ciudad Netzahualcóyotl*, tesis de licenciatura, Facultad de Comercio y Administración, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Rubin, Annette (1977). *La historia de la tenencia de la tierra en Netzahualcóyotl*, El Colegio de México, fotocopiado, México.
- Schteingart, Martha (1981). “El proceso de formación y consolidación de un asentamiento popular en México. El caso de Ciudad Netzahualcóyotl”, *Revista Interamericana de Planificación*, SIAP, México, núm. 57.
- (1989). *Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- Secretaría de Recursos Hidráulicos (1969). *Netzahualcóyotl: Estudio de factibilidad técnica, financiera, económica y social para la instalación de las obras de alcantarillado en el municipio de Netzahualcóyotl*, México.
- SEPAC (1975). *Manual del colono de Netzahualcóyotl*, Servicios Educativos Populares, A.C., Netzahualcóyotl, México.
- Unikel, Luis (1968). “El proceso de urbanización en México”, *Demografía y Economía*, El Colegio de México, vol. II, núm. 5, México.
- (1974). “La dinámica del crecimiento de la ciudad de México”, *Ensayos sobre el desarrollo urbano de México*, SepSetentas, México.

OCUPACIÓN DEL SUELO Y PRODUCCIÓN DEL ESPACIO CONSTRUIDO EN EL VALLE DE CHALCO, 1978-1991

*Daniel Hiernaux Nicolas**

INTRODUCCIÓN

El proceso de crecimiento de la periferia de la Ciudad de México ha sido continuo desde hace varias décadas. En una primera fase, que corresponde a la etapa del crecimiento estabilizador y hasta el auge petrolero, todo parecía indicar que la expansión física de la Ciudad de México se relacionaba esencialmente con los procesos migratorios y la fuerte natalidad imperante en todo el país,¹ es decir, con el crecimiento vegetativo y social del área.

Ambos argumentos parecen estar puestos en tela de juicio a la vista de los resultados preliminares del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990.² En éste se registra para la Ciudad de México una tasa de crecimiento muy baja, lo que significa, en términos generales, que la ciudad dejó de crecer al ritmo del pasado. Se han planteado muchas y diversas objeciones a los resultados del censo, que incluyen hasta una posible manipulación política del mismo.

Sin embargo, no deja de ser significativo, como lo señala

* Docente investigador, titular del Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.

¹ Graizbord, Boris y Héctor Salazar, "Expansión física de la ciudad de México" en G. Garza, *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México y Departamento del Distrito Federal, pp. 120-125, México, 1987

² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Censo Nacional de Población y Vivienda 1990*, resultados preliminares.

Bataillon,³ que este proceso de freno al crecimiento de las grandes metrópolis se haya podido observar en varias ciudades del Tercer Mundo, y de América Latina en particular, y parece que se presentará como pauta para los años noventa.

Más allá de la discusión sobre las nuevas tendencias demográficas, parece necesario intentar comprender las causas probables de este proceso, que ubicamos en la esfera de las transformaciones económicas del sistema capitalista internacional, como se precisará posteriormente para el ejemplo de la Ciudad de México.

El presente ensayo se orienta a estudiar un caso de asentamiento reciente, que se remonta a fines de los años setenta, y que constituye un ejemplo paradigmático de la nueva modalidad de crecimiento de la periferia, simultáneo a un freno del crecimiento general de la ciudad. El valle de Chalco, ubicado al sureste de la Ciudad de México, a lo largo de la autopista a Puebla, en las inmediaciones del Distrito Federal, concentra a cerca de 300 000 habitantes, y sólo en fechas recientes ha sido atendido por las autoridades (1989). El dato censal a nivel municipal presenta una población total de 283 076 habitantes a 1990.⁴

Los resultados que se presentan a continuación son fruto de una investigación realizada desde marzo de 1989 hasta la fecha y se basan en diversos trabajos de campo.⁵

En la primera parte del ensayo se presentarán algunos elementos generales de reflexión sobre el proceso reciente de periferyización de la Ciudad de México, a fin de enmarcar la ocupación del valle de Chalco. En un segundo apartado se analizará el

³ Bataillon, Claude, "Los frenos al crecimiento de la Ciudad de México", por publicarse en Daniel Hiernaux y François Tomas (comps.), *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades: el caso de la Ciudad de México*, Instituto Francés de América Latina y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991.

⁴ Resultados preliminares del *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, publicados por el Instituto Nacional de Informática, Estadística y Geografía, México.

⁵ La investigación se titula *Crecimiento periférico y desarrollo regional, el caso del Valle de Chalco*. Se realizó un sondeo sociodemográfico distribuido en las diversas colonias del valle, en proporción con la cantidad de viviendas. Además se hicieron levantamientos detallados de las estructuras físicas por manzana (viviendas por tipo, comercios y servicios), y un sondeo a pequeñas unidades prestadoras de bienes y servicios. Los resultados que se presentan en este ensayo tienen validez para identificar procesos tendenciales, pero no pretenden ser representativos desde una perspectiva estadística.

proceso de ocupación del suelo en ese valle, para hacer referencia, en los dos puntos siguientes, a la producción del espacio construido, en cuanto a vivienda, infraestructura, servicios urbanos y equipamientos colectivos.

Finalmente, se buscará elaborar una síntesis del modelo de espacio resultante del peculiar proceso de ocupación-producción del espacio presentado en el ensayo, así como plantear algunas hipótesis en torno a la esencia del proceso actual de periferización de la Ciudad de México, a través de la experiencia del caso de Chalco.

I. LA PERIFERIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. Algunas tendencias generales de la periferia

En el curso de los años setenta y posiblemente aun en los ochenta, se ha estudiado el proceso de expansión física de las ciudades como resultado de dos procesos complementarios: por una parte, la presión demográfica sobre las ciudades (a raíz de las migraciones causadas por la descomposición del medio rural y la gran atracción que ejercen las ciudades grandes) y, por la otra, la desigualdad en la distribución de la riqueza y la generación y apropiación de rentas urbanas que, entre otros factores, condujeron a una particular estructura de las ciudades en constante expansión.⁶

Detrás de estas explicaciones — mucho más complejas que lo que se puede expresar aquí —, subyace el entendimiento de que el proceso o los procesos urbanos estudiados se enmarcan en un modelo de crecimiento de la industria y la economía en general, bautizado como *desarrollo estabilizador* en el caso de México.⁷

A partir de los primeros años de la década de los ochenta se presenta un viraje radical en la conducción de la política económica

⁶ Martha Schteingart (comp.), *Las ciudades latinoamericanas en la crisis, problemas y desafíos*, Trillas, México, p. 286.

⁷ Para una visión más detallada de este proceso, véase Daniel Hiernaux y Alicia Lindón, *Hacia una nueva ciudad en la lógica de la modernización*, en prensa, revista del Subprograma de Tecnología para la Vivienda de Interés Social, Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Universidad Católica de Chile, Instituto de Vivienda, Santiago de Chile, 1991, p. 28.

en México, marcado por el predominio de conceptos neoliberales. Éstos son fruto de la búsqueda de una alternativa al nekeynesianismo, con el que se ha buscado reactivar la economía capitalista en crisis. La penetración de la ideología neoliberal afecta no sólo a la política económica, sino también a la política urbana.

Por otra parte, empieza a hacerse evidente que las actuales transformaciones de la economía mexicana hacia una mayor apertura a los mercados mundiales (y con la posibilidad de participar en el bloque de América del Norte) conducen a cambios territoriales de gran envergadura y a una recomposición del sistema urbano nacional y del papel de la Ciudad de México en este contexto.⁸

Aún se carece de un acervo suficiente de estudios que permitan calificar estos procesos, por lo que las propuestas analíticas que pueden esbozarse deben considerarse como hipótesis. Una de las más importantes es que en la actualidad, y desde una perspectiva económica, se asiste a la refuncionalización de la Ciudad de México. En los últimos años se ha observado una pérdida de empleos en los sectores manufactureros tradicionales y el crecimiento de actividades ligadas a la gestión de los procesos “modernos”, relacionados con la industria maquiladora, la informática, el comercio internacional, el turismo, etcétera.

Esta situación puede explicar en parte por qué la Ciudad de México empieza a perder dinamismo como centro de atracción migratoria, mientras que las ciudades medias llegan a concentrar un porcentaje mayor de población urbana que en el pasado.

Desde la perspectiva de la ocupación del suelo y de la expansión periférica, debería entonces poderse demostrar que el crecimiento periférico es cada vez menos el resultado de la presión demográfica por migraciones y más el fruto de una reestructuración interna, tanto desde una perspectiva de renta del suelo y de redistribución de usos urbanos como por las presiones demográficas ejercidas por el excedente interno de población urbana, o sea, la presión de las nuevas generaciones para la ocupación del suelo.

⁸ Véase Daniel Hiernaux, “¿Hacia la ciudad neoliberal? Algunas hipótesis sobre el futuro de la Ciudad de México”, por publicarse en Daniel Hiernaux y François Tomas (comps.), *Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades: el caso de la Ciudad de México*, Instituto Francés de América Latina y Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991.

Finalmente, cabe referirse al interrogante de si el proceso de formación de la periferia de reciente ocupación se asemeja a aquellos correspondientes a la periferización de los años sesenta, o si, por el contrario, se trata de una formación periférica diferente. En los puntos que vienen a continuación se estudiará el caso del valle de Chalco, a fin de precisar estas hipótesis al final del ensayo, con base en los resultados del trabajo de campo.

2. El valle de Chalco. Breve caracterización⁹

El valle de Chalco tiene una extensión aproximada de 2 100 hectáreas, se ubica al suroriente de la Ciudad de México y linda con la delegación Tláhuac y el municipio de Ixtapaluca. Este valle se sitúa en el fondo del antiguo lago de Chalco, cuya desecación se terminó en los años sesenta. Las 19 colonias que conforman el área de estudio se ubican a ambos lados de la autopista México-Puebla: las colonias Tlalpizahua, la sección Darío Martínez y Avándaro, se localizan al norte, en tanto que las demás están al sur de la misma (véase mapa 1).

El cuadro 1 presenta el número de viviendas, la población, superficie y densidad de cada colonia.¹⁰ En términos demográficos, se observa que la población total del valle es de cerca de 250 000 habitantes (mayo de 1990). Sus actividades económicas son aún de poca relevancia, aunque se hayan podido registrar 1 448 (81% del total) pequeños giros relacionados con actividades de prestación de bienes y servicios para la vida urbana (tiendas de abarrotes, servicios personales, fondas, etc.), 242 (14%) con la producción del espacio (venta de materiales de construcción esencialmente),

⁹ Para mayor detalle, consúltese Daniel Hiernaux, *Crecimiento urbano periférico y poder local en el Valle de Chalco*, mimeografiado, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1990, p. 94. Daniel Hiernaux, "Servicios urbanos, grupos populares y medio ambiente en Chalco, México", por publicarse en el libro colectivo bajo la coordinación de Martha Scheingart, *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, El Colegio de México. También Daniel Hiernaux, "Dinámicas territoriales y periferia metropolitana: el caso del Valle de Chalco", en *Memorias del Tercer Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Toluca, 18 al 22 de marzo de 1991, tomo IV, pp. 115-129; Alicia Lindón, *op. cit.*

¹⁰ Los datos de vivienda resultan de un conteo directo realizado en el marco del proyecto de investigación mencionado, durante los meses de abril y mayo de 1990.

CUADRO 1
Número de viviendas, población y densidad del Valle de Chalco,
por colonia

<i>Colonias</i>	<i>Número de viviendas</i>	<i>Población</i>	<i>%</i>	<i>Superficie</i>	<i>Densidad</i>
Xico	6 216	32 945	13.69	521	63.23
Ampliación Santa	544	2 883	1.20	18	160.18
Guadalupana	4 052	21 476	8.93	190	113.03
Jardín	1 183	6 270	2.61	46	136.30
Niños héroes	2 485	13 171	5.47	108	121.95
Santa Cruz	5 039	26 707	11.10	137	194.94
Providencia	2 639	13 987	5.81	103	135.79
San Isidro	3 483	18 460	7.67	136	135.73
Independencia	2 948	15 624	6.49	81	192.89
Concepción	2 366	12 540	5.21	90	139.33
María Isabel	3 089	16 372	6.80	98	167.06
Santiago	2 057	10 902	4.53	67	162.72
Carmen	1 226	6 498	2.70	49	132.61
Unión Guadalupe	1 892	10 028	4.17	122	82.19
A. del Mazo	1 101	5 835	2.43	48	121.57
1a. Sec. D. Martín	1 765	9 355	3.89	123	76.05
Tlalpizahua	723	3 832	1.59	40	95.80
2a. Sec. D. Martín	1 511	8 008	3.33	83	96.49
Avándaro	1 079	5 719	2.38	46	124.32
Total	45 398	240 609	100.0	2 106	114.25 (promedio)

Se realizó el conteo de vivienda y se aplicó un factor de 5.4 hab./viv.

Las superficies de las colonias fueron medidas en planos.

NOTA: Superficie en hectáreas y densidad en habitantes por ha.

FUENTE: Trabajo de campo, Proyecto Crecimiento Metropolitano y Desarrollo Regional.

y sólo 94 (5%) que corresponden a actividades de base económica (agroindustriales menores, talleres de herrería, etcétera).

La comunicación del valle con el resto de la Ciudad de México se efectúa por medio de Pantitlán (comunicación oriente), pero

también por el sur, vía Xochimilco y Tláhuac, para conectarse posteriormente con la red del metro en Taxqueña.

La cabecera municipal de Chalco no tiene continuidad física con los asentamientos del valle, ya que consiste en una franja sin urbanizar entre los asentamientos nuevos y el casco tradicional. Este último, además, actúa como cabecera regional, ya que presta diversos servicios y es centro de actividades comerciales para la región sur del Estado de México, que incluye los últimos municipios del sur, entre ellos Amecameca.

Un aspecto importante es que debido a que Chalco está situado en lo que fuera el fondo del lago de Texcoco, las pendientes son mínimas y el área urbana es altamente vulnerable a las inundaciones. La pérdida total de la capa vegetal provoca una erosión significativa, con nubes de polvo que circulan hacia el Distrito Federal.

II. EL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL SUELO EN EL VALLE DE CHALCO

1. Tendencias generales del proceso de poblamiento

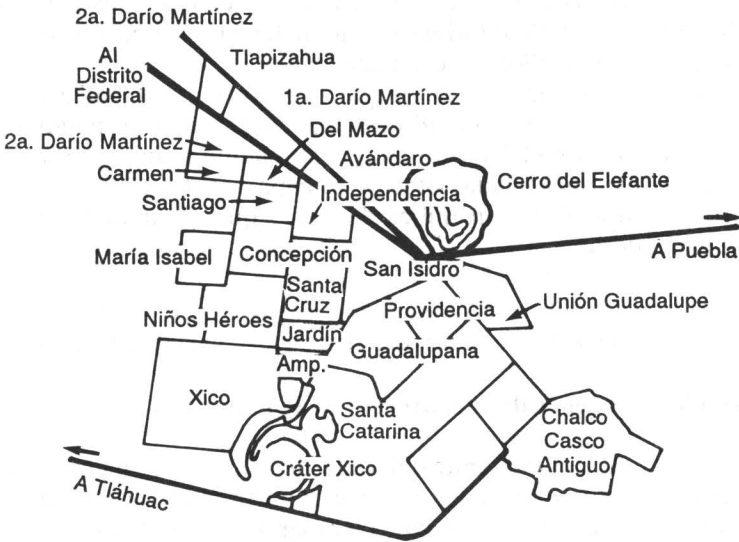
El proceso de poblamiento del valle de Chalco se inicia hacia mediados de los años setenta, pero a partir de 1980 adquiere mayor velocidad. El sondeo sociodemográfico que se levantó en 1990 muestra que poco menos del 2% de los habitantes actuales había llegado antes de 1979.

Durante el auge petrolero este proceso se acelera, ya que de 1979 a 1982 se asentó casi el 15% del total de los habitantes del valle.

Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid se asienta casi el 62% de la población residente.

Su anterior lugar de residencia era el Área Metropolitana de la Ciudad de México. A este respecto la encuesta ilustra procesos sumamente relevantes: sólo el 7% del total de los entrevistados manifestó haber residido anteriormente en el interior del país. La mayoría de los habitantes actuales provienen de zonas cercanas, como Ciudad Netzahualcóyotl, que ha aportado gran parte de los habitantes; una tercera parte viene de allí, mientras Iztapalapa, Ixtacalco, Xochimilco y Tláhuac fueron la residencia anterior del

MAPA 1
Ubicación de las colonias en el Valle de Chalco



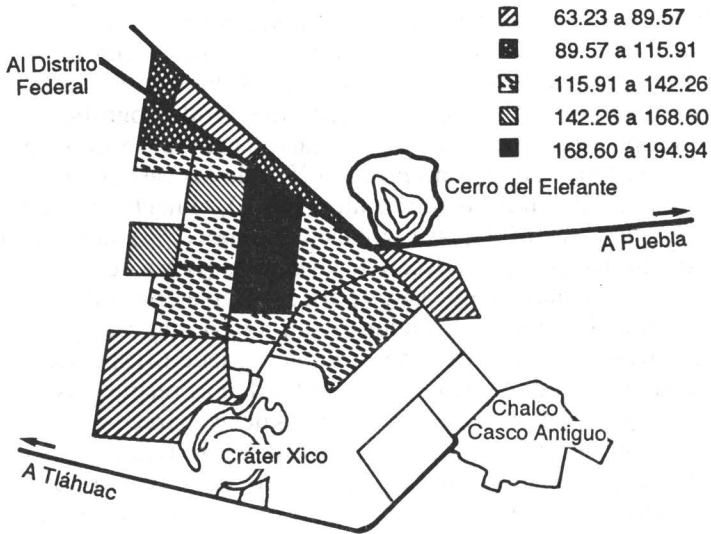
FUENTE: Proyecto Crecimiento Metropolitano y Desarrollo Regional
"el Valle de Chalco"

17% de los habitantes del valle; un 25% proviene de otras zonas aledañas del DF, y unos pocos se trasladaron de colonias del mismo valle: el desplazamiento interno no es significativo.¹¹

En términos generales, lo anterior demuestra que el creci-

¹¹ Si bien no existe coincidencia absoluta de cifras, estos datos son coherentes con el estudio realizado por FONHAPO, *Programa Integral de Desarrollo Urbano del Valle de Chalco*, mimeografiado, septiembre de 1988; y por la UAM con el ORSTOM; véase a este respecto el informe de Daniel Hiernaux, *Reporte Científico del proyecto Valle de Chalco, primer año*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, 1989.

MAPA 2
Densidad de población por colonia en el Valle de Chalco



FUENTE: Proyecto Crecimiento Metropolitano y Desarrollo Regional
 “el Valle de Chalco”

miento del valle de Chalco, lejos de ser el resultado de la migración del interior del país hacia la Ciudad de México corresponde a un proceso de reestructuración interna de la misma. Por otra parte, poco más del 80% de los entrevistados respondió que provenía del Distrito Federal. De esta forma, se comprueba la hipótesis sustentada en los párrafos anteriores.

El papel de la anterior tenencia de la vivienda es significativo para entender los motivos de la expulsión hacia Chalco: sólo el 10% de los casos registrados corresponde a propietarios de la

vivienda antes de residir en el valle; mientras que el 60% la rentaba. En poco más del 12% de los casos la vivienda era prestada y casi el 15% vivía con familiares. En otros términos, la falta de propiedad parece haber sido un factor esencial en la determinación del traslado a Chalco. En una encuesta levantada recientemente a ambulantes en el Centro de la Ciudad de México,¹² se destaca que la mayor parte vive en la periferia este y sureste (Chalco, Chimalhuacán); se han establecido en esas zonas para adquirir una vivienda propia y evitar los alquileres elevados.

Por otra parte, al indagar los motivos del cambio de la residencia anterior a Chalco, en la encuesta sociodemográfica levantada en el valle se destaca que el factor más importante fue el interés de tener un terreno propio (25% de los casos) o una casa propia (14%); evitar las rentas altas (16%), el hecho de que “les pidieron la casa” (8%), las razones familiares (7%), la migración campo-ciudad (6%) y el deseo de vivir solos (cerca de 5%). Tales fueron las razones significativas para asentarse en Chalco.

Detrás del interés por adquirir un lote o una casa propia se encuentran otras motivaciones que bien pueden responder a las explicaciones que se encontraron en las demás respuestas, como, por ejemplo, el monto de las rentas. Es decir, parece presentarse un proceso de atracción por la posibilidad de tener acceso a la propiedad, asociado con factores de rechazo (las condiciones económicas en la tenencia anterior, o aspectos de tipo socio-familiar).

Esto último puede asociarse con la edad de la población: el promedio de edad en el valle es de 21 años, lo que demuestra que el asentamiento se compone esencialmente de población joven. En cuanto al tipo de familia, se destaca que se trata de familias nucleares en poco más de las dos terceras partes de los casos. La presencia de familias incompletas, en nuestro sondeo, es de alrededor del 5%. En promedio se observa aproximadamente 5.4 miembros por familia.

¹² Daniel Hiernaux y Alicia Lindón, “Encuesta a trabajadores ambulantes del centro de la Ciudad de México”, levantada durante los meses de abril y mayo de 1991, en curso de análisis.

2. La estructura actual del valle de Chalco

Actualmente el valle de Chalco cuenta con alrededor de 350 000 habitantes, repartidos en 19 colonias.¹³ La densificación de esas colonias se ha realizado en forma progresiva; la ocupación se inició desde el oeste, es decir, en las cercanías del Distrito Federal, a causa de la desincorporación de ejidos. La distribución de la población por colonias es la que se consigna en el cuadro 1 y en el mapa 1.

3. La ocupación del suelo: agentes y procesos

En el proceso de ocupación del valle de Chalco se destaca el papel de diversos agentes: fraccionadores, ejidatarios y autoridades. Se distinguen tres fases: la primera incluye la desincorporación de ejidos, impulsada por los fraccionadores clandestinos. Esta fase es la dominante hasta 1984, en que el gobierno del estado encarceló a fraccionadores clandestinos y se dio amplia publicidad al caso. Desde entonces, el proceso de desincorporación lo controlaron directamente los ejidatarios.

A partir de 1989 se inició la regularización de la tenencia de la tierra, con la intervención de la Comisión Regularizadora de la Tenencia de la Tierra (Corett). A través de la participación de oficinas locales se logró la expropiación de los ejidos afectados. Los trámites de regularización no han concluido a la fecha.

Por las características mismas del proceso de compra, es difícil determinar cómo se realizan las operaciones. A través de la encuesta realizada y por las entrevistas abiertas complementarias se pueden llegar a detectar, sin embargo, algunos procesos significativos. En primer lugar, los fraccionadores están, al parecer, estrechamente ligados con la estructura clientelista del partido oficial; es decir, se trata de personas que no sólo se reivindicán con el partido oficial, sino que en algunas ocasiones ocupan puestos en las administraciones locales.

Al amparo del partido oficial y con la anuencia tácita de los

¹³ En tanto que se estima en 40 000 habitantes la población de la cabecera municipal y en 35 000 la de las áreas rurales comprendidas en el municipio de Chalco.

funcionarios locales, los fraccionadores clandestinos compraron parcelas mediante negociaciones con las autoridades ejidales, de tal suerte que les fue factible realizar un plan para el fraccionamiento del área y la asignación de los lotes. El manejo de la relación con las autoridades ejidales y la concepción técnica de la urbanización no les resultó difícil, ya que son fraccionadores con amplia experiencia en los demás municipios conurbados del Estado de México.¹⁴

Por otra parte, es claro que la desincorporación resultaba benéfica para los ejidatarios, debido a la productividad decreciente de las tierras del fondo del lago.¹⁵

En la segunda fase de la ocupación del suelo la venta directa se realizó por medio de los ejidatarios, ante la represión directa ejercida en el Estado de México contra los fraccionadores durante el gobierno de Alfredo del Mazo.

La encuesta demuestra que el 67% del total de los entrevistados compró a ejidatarios, mientras que cerca de una cuarta parte lo hizo a fraccionadores y a particulares (fácilmente identificables como los fraccionadores). Casi un 5% de los casos analizados corresponde a traspasos. Las cifras anteriores son ilustrativas de la importancia de la participación de los ejidatarios en el proceso, la cual se refuerza por el hecho de que las tres cuartas partes de los habitantes actuales se asentaron en el valle después de 1984, es decir, en la segunda fase, que estuvo dominada por la intervención de los ejidatarios como agentes centrales del proceso.

Es importante destacar que cerca del 10% de los habitantes de Chalco se enteró de la oferta de suelo en esa zona mediante volantes, letreros y publicidad, o sea bajo las modalidades publicitarias tradicionales del mercado inmobiliario formal; en tanto que alrededor del 80% tuvo conocimiento de Chalco por medio de

¹⁴ Víctor Castañeda, "Mercado inmobiliario de las periferias urbanas en el Área Metropolitana de la Ciudad de México", en R. Benítez Z. y J. Morelos (comps.), *Grandes problemas de la Ciudad de México*, Colección Desarrollo Urbano, Plaza y Valdés, México, 1988, pp. 97-130.

¹⁵ Hasta la fecha, se puede comprobar que se han desincorporado solamente tierras del antiguo lecho del lago de Chalco, secado en los años sesenta. Las tierras correspondientes tienden a salinizarse y ofrecen una productividad mucho menor que las extensiones sobre tierra firme, mismas que corresponden a aluviones fértiles, como lo demuestra la producción histórica de la región de Chalco, esencialmente en materia de maíz.

familiares o de vecinos. Como se puede ver, el mercado inmobiliario informal se alimenta esencialmente de mecanismos informales de difusión.

La intervención de fraccionadores y ejidatarios no se desarrolla como un proceso clandestino, sino paralelo, socialmente reconocido y con mecanismos apropiados para funcionar en el sector de bajos ingresos de la población.

Alrededor de dos terceras partes de los entrevistados reconocen que el terreno lo pagaron o lo están pagando en abonos. Esto se agrega a la complejidad del mecanismo de compraventa, que demuestra que en la relación entre vendedor y comprador se presentan mecanismos de control social y, eventualmente, de presiones que garantizan el funcionamiento de un sistema de financiamiento interno, en el contexto de un mercado no oficial.

Con respecto a los documentos que acreditan la posesión del lote, un 45% de las familias posee recibos de pago, y casi un 20% tiene "escrituras". Los que manifiestan tener recibos de la Corett, o escrituras de la misma institución, sólo alcanzan otro 10% del total. En el resto de los casos, los entrevistados tenían documentos de compraventa, "actas" de traspaso o certificados de posesión. Esta gama de documentos comprueba la realización de operaciones entre los diversos agentes, pero únicamente los que manifiestan tener papeles de la Corett están cubiertos legalmente. Vale la pena señalar que se presentan problemas importantes en el proceso de regularización de la tenencia, por el hecho de que algunos predios han sido vendidos en varias ocasiones, o que el actual ocupante sólo "cuida" el lote por cuenta de un tercero.

Con relación a los precios se nota un incremento sustancial a lo largo de los últimos años. Castañeda notó este proceso en un trabajo de 1988¹⁶ sobre el valle de Chalco, y en diversos fraccionamientos de la periferia. Los datos de la encuesta tienden a mostrar un fenómeno similar, lo que hace pensar que la renta del suelo extraída por los agentes promotores de la desincorporación de la tierra ejidal corresponde a una fracción más o menos constante de los precios del mercado regular y oficial. Cabe preguntarse si es factible que se produzca una tendencia a un menor crecimiento, debido a la retracción de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos.

¹⁶ Víctor Castañeda, *op. cit.*

Con respecto a la intervención de los agentes estatales, es necesario subdividirla en varios grupos. Por una parte, la expropiación recae sobre la Secretaría de la Reforma Agraria, que desempeña esta función por atribuciones legales, pero fuera del marco de la planeación urbana a nivel federal o local. Este proceso se ha cristalizado en la expropiación de los ejidos del lecho del antiguo lago.

Por otra parte, la Corett es el agente encargado de la regularización de la tenencia de la tierra. Este proceso es sumamente largo y se realiza mediante trámites burocráticos muy complejos, además de guardar escasa relación con las propuestas urbanas que han sido plasmadas en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal y en los Planes Parciales de Desarrollo, todos encargados por la SEDUE a consultores privados.

Es particularmente notorio que la representación local de la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México tenga un conocimiento muy limitado de los procesos de avance de la regularización, los cuales no coinciden técnicamente con las propuestas del Plan. En este sentido, es pertinente estudiar más a fondo el papel de la Corett como agente planificador y relacionarlo con la intervención de los agentes con funciones legales en la planificación.¹⁷

Por otra parte, se destaca también que, si bien los ejidatarios han suspendido su actividad de desincorporación de tierras ejidales en el entorno inmediato del valle de Chalco, continúan con los mismos procedimientos en las localidades ligeramente más retiradas, como Miraflores, de tal suerte que, a falta de una adecuada regulación, se extiende el proceso en el resto de los municipios de Chalco e Ixtapaluca.

El trabajo de campo demuestra también que el proceso de expansión hacia el sur del estado (en torno a Amecameca) es constante, lo que se ve reforzado por el acceso a través del sistema troncal de autobuses del Estado de México y por la expansión de las rutas de peseros (privados) hacia esas zonas.¹⁸

¹⁷ Véase al respecto los trabajos de Antonio Azuela y Emilio Duhau, en Daniel Hiernaux y François Tomas (comps.), *op. cit.*, 1991.

¹⁸ Daniel Hiernaux, "El Valle de Chalco, la dimensión regional del crecimiento metropolitano", ponencia al *Primer Seminario Teoría y Práctica del Desarrollo Regional y la Regionalización Económica*, UNAM, 1990.

* III. PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA

1. Caracterización del lote y la vivienda

El fraccionamiento realizado por profesionales clandestinos y por ejidatarios responde a un modelo de urbanización tradicional, de tipo reticular, con calles rectas, manzanas ortogonales y lotes rectangulares de dimensiones similares. Al revisar la traza del valle se puede observar que no existen alteraciones a este patrón, salvo en la cercanía de la autopista a Puebla, por el cruce en diagonal de la misma. Asimismo, el asentamiento más antiguo en torno al cráter del Xico sigue el contorno del mismo. En el resto del valle los lotes son rectangulares. Las medidas registradas en la encuesta se concentran esencialmente en dos grupos de lotes: menores de 200 m² y de 200 a 250 m², con menos del 10% de dimensiones superiores.

Es notable la uniformidad en materia de vivienda. Quien estudia en detalle el valle notará lo dominante de ciertos materiales, de los diseños de vivienda, y la carencia casi total de las de más de un piso.

El 92% de los entrevistados plantean que son dueños de la vivienda, con un poco más del 2% de casos de alquiler, y un 5.5% de casas prestadas. Aquí se destacan dos procesos. El fenómeno de renta en la periferia es más extendido de lo que refleja el sondeo, pero se requiere de información más detallada y una mayor cobertura a fin de detectarlo con mayor precisión. Nuestra interpretación es que aún no se ha difundido la renta periférica en todo el valle de manera uniforme;¹⁹ esto tiene relación directa con el grado de consolidación urbana alcanzado, que no es significativo.

El trabajo de campo realizado en 1990 plantea un segundo proceso: la renta periférica se da mayormente en los espacios más valorizados. Lo anterior se asocia con el acceso y mejor nivel de servicios comerciales (lo que es evidente en las colonias ubicadas a lo largo de la autopista). Así, la renta periférica es un proceso que se somete a una expansión progresiva en la medida en que se consolidan las colonias: el inquilinato se concentra en las colonias

¹⁹ Para un análisis más detallado de la cuestión del alquiler periférico en la Ciudad de México, véase René Coulomb, "Vivienda en renta, dinámica habitacional y periferia urbana", Hiernaux y Tomas, *op. cit.*, 1991.

cercanas a la autopista, mientras los casos de viviendas prestadas se ubican en las colonias menos consolidadas, como San Miguel Xico o Santa Cruz (zona central y sureña del valle).

En la mayor parte del valle se encuentra la vivienda propia, a pesar de ubicarse en terrenos con tenencia precaria. Es notable que poco más del 5% corresponde a vivienda prestada: las entrevistas han mostrado que es una práctica común en la periferia que el posesionario original no se haya mudado aún al valle, y que encargue el "cuidado" del lote a un ocupante temporal. No existen datos al respecto, pero parece ser que se dan casos de especulación por parte de familias que poseen una vivienda en la ciudad, o que han adquirido el lote y prestan la vivienda, para transferirla a sus descendientes (después de su matrimonio, por ejemplo). Estos casos serían consecuencia de una actitud preventiva por parte de las familias.

Si se analiza la tenencia actual de la vivienda en función de la residencia anterior, se observa que el 93% de los inquilinos han pasado mayoritariamente a la tenencia propia, mientras que el resto pasó a ocupar una casa prestada. Se observan pocos casos de inquilinos que se mantienen en la misma situación al trasladarse a Chalco (cerca del 2%).

En forma similar, el traslado a Chalco significó el acceso a la propiedad de 87% de los que vivían en casa prestada, y de 96% de los que se alojaban anteriormente con familiares.

En los primeros años de la ocupación del asentamiento, se observó la llegada de una gran mayoría de inquilinos en su residencia anterior: a partir de 1983, la tendencia es hacia una distribución más balanceada: inquilinos, propietarios, ocupantes de casas prestadas o familias que vivían con familiares. Lo anterior haría pensar que las condiciones de vida en la ciudad central empezaron a modificarse a partir del sexenio delamadrista, lo que llevó a una expulsión generalizada de familias, en situaciones muy diversas de tenencia anterior de vivienda.

Se puede notar, asimismo, que los que rentan actualmente llegaron después de 1984, lo que refuerza la opinión de que el inquilinato aparece en forma paralela al proceso de consolidación del asentamiento, lo cual no es explícito en los primeros años de ocupación del lugar. De la misma manera, los traspasos corresponden a un fenómeno reciente, también posterior a 1984.

Los motivos de cambio de residencia de los que alquilaban con anterioridad se ubican primordialmente en la posesión de un terreno o su compra (33%); la carestía de la renta (30%); el interés en tener casa propia (13%), o porque les pidieron la casa (10%).

Entre los que tenían anteriormente vivienda propia, destaca la importancia del segmento de migrantes del interior del país (37%); las razones familiares (26%), la venta de la vivienda anterior y la posesión previa del lote o de la vivienda (10% en cada opción), fueron razones importantes para migrar.

De esta forma, es evidente que se presenta un patrón dominante de expulsión para los que alquilaban su vivienda anterior, mientras que los que tenían vivienda propia demuestran un patrón de atracción hacia el valle de Chalco.

Con respecto a las condiciones materiales de la vivienda, casi la totalidad es de un solo nivel. Se registró poco más del 1% de casas de dos o más niveles; la observación directa demuestra que las viviendas de más de un nivel tienen además mayor superficie y mejores acabados. Se presume que pertenecen a un porcentaje limitado de profesionistas instalados en el valle (médicos, por ejemplo), o de comerciantes formales (vendedores de aparatos eléctricos y electrodomésticos, materiales de construcción, etcétera).²⁰

En segundo término se pueden relacionar las viviendas de dos pisos con la presencia de locales comerciales. Esta situación es más frecuente en las colonias cercanas a la autopista. Se destaca también que en estas colonias existe una tendencia a la densificación del uso del suelo y a la aparición de un segundo y, a veces, de un tercer piso.

Por lo que respecta a las medidas de las casas, es notorio que sólo poco más del 10% de las mismas tiene una superficie mayor a los 60 m². Casi un 24% son cuartos redondos de menos de 15 m²; 35% son viviendas de entre 15 y 30 m² y 30% superan los 30m², aunque no llegan a los 60 metros cuadrados.

La precariedad de la vivienda no se refleja en los materiales de los muros; casi la totalidad es de bloque o ladrillo. Sin embargo, en lo que se refiere a los techos y los pisos, se puede observar que

²⁰ Véase al respecto el análisis de una encuesta a pequeños negocios en el valle, en Alicia Lindón, "La reproducción social y actividades informales en el valle de Chalco", mimeo., 1991.

predominan los materiales precarios: el 40% es de cartón; el 41% de lámina de asbesto o metal, y sólo un 16% de losa de concreto.

La mayoría de las viviendas cuentan con piso de concreto (75%) y un poco más del 20% con pisos de tierra. Lo anterior es de llamar la atención, no sólo por lo precario, sino por los efectos sanitarios en una zona que tiende a inundarse en temporada de lluvias.

2. Producción de la vivienda

Algunas de las preguntas del cuestionario apuntan a la caracterización del proceso de producción de las viviendas. La mayor parte de ellas fueron construidas directamente por los ocupantes actuales, en las dos terceras partes de los casos registrados; el resto corresponde a construcciones realizadas por los dueños u ocupantes anteriores.

El proceso de producción corresponde a los modelos de autoconstrucción observados en la mayor parte de las colonias de la periferia y de otras ciudades: en el 93%, los materiales fueron adquiridos en la misma colonia o en el valle en general, el otro 7% corresponde a compras en la cabecera municipal de Chalco.

Con lo anterior se demuestra el papel clave que cumplen las pequeñas empresas, semiinformales, en el proceso de producción de la vivienda. Resulta claro que por los niveles de ingreso de la población, por las compras en pequeño volumen y el costo de transporte, los habitantes de las colonias periféricas sólo pueden recurrir a distribuidores locales. Esto también está ligado al carácter progresivo que adquiere la edificación, que en numerosas ocasiones se realiza durante los días de descanso del trabajador.

Hemos podido identificar 161 pequeñas empresas de distribución de materiales rudimentarios de construcción, repartidas en las diversas colonias del valle, que venden bloques, cemento, grava, arena, varilla y lámina de diversos tipos.

En casi el 62% de los casos, los habitantes participaron directamente en la construcción de su vivienda; el 24% reconoce haber contratado mano de obra para la totalidad de la obra, mientras que el 73% lo hizo en forma parcial.

En cuanto a los casos de usos mixtos como vivienda-comercio,

sólo el 7% del total de las viviendas cuentan con un local para comercio o servicio. Sin embargo, conviene subrayar que esta situación no es uniforme en la totalidad del valle, ya que la presencia de “vivienda de uso mixto”, como la califican los planes de desarrollo urbano, es más frecuente en las colonias cercanas a la carretera.

IV. INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS URBANOS Y EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS

1. Niveles de dotación y estrategias sociourbanas

La dotación de servicios en el valle de Chalco es deficitaria: de las más bajas del Área Metropolitana. En otros trabajos²¹ se ha puesto en evidencia que la intervención del Estado ha sido tardía, de tal suerte que las condiciones de vida en el valle son sumamente deficientes. Más que presentar estadísticas sobre los niveles de dotación — las cuales se modifican diariamente por la intervención del actual Programa Nacional de Solidaridad —, es preciso resaltar algunos procesos y relacionarlos con la aparición de un nuevo modelo de periferia que hemos subrayado anteriormente.

En materia de servicios, como ya se afirmó, la dotación fue tardía. No se puede pensar, sin embargo, que las instituciones del Estado, encargadas de este problema, fueran a desconocer la magnitud de las necesidades. Al contrario, a diferencia de otras zonas más ocultas, es evidente que el valle de Chalco constituye una de las áreas de pobreza periférica más visible en el Área Metropolitana, debido a su cercanía a una autopista.

Si bien las intervenciones del Estado de México se manifestaron con el encarcelamiento de líderes fraccionadores, su atención a las demandas locales resultó limitada. Caben dos hipótesis: a) la voluntad (repetida en numerosos ámbitos de la administración urbana federal y local) de no atender deliberadamente los asentamientos periféricos, con la intención de desanimar futuras invasiones y desacreditar a los fraccionadores que prometen la pronta intervención del Estado para obtener la dotación de servicios; y

²¹ Véase Daniel Hiernaux, en Scheingart, *op. cit.*

b) la carencia de recursos con motivo de la crisis financiera del Estado durante el sexenio delamadrista. Es posible que la realidad corresponda a una combinación de ambas hipótesis, con el agravante de la influencia de conceptos neoliberales que inducen a un retiro progresivo del Estado de sus funciones tradicionales, entre las que destaca su participación en el proceso de urbanización.

Una segunda observación corresponde al hecho de que la carencia de una pronta intervención estatal condujo a exacerbar el poder de los pequeños líderes locales, quienes especulan con las conexiones ilegales de los tendidos de las líneas eléctricas y con la dotación de agua, esencialmente a través de pipas.

Lo anterior debe ser relacionado con la fuerte oposición política que se manifestó en las elecciones federales de 1988, que expresaron un "hasta aquí" de parte de la población frente a sus deficientes condiciones de vida y al papel creciente e insustituible de los pequeños líderes en relación con la dotación de los servicios.

Además, no debe olvidarse que la carencia de servicios urbanos rebasa ampliamente, aún hoy, la cuestión del agua, el drenaje y la luz eléctrica. Lo anterior se suma a otras carencias en materia de equipamientos, como mercados, escuelas, hospitales, etcétera.

Además de existir niveles educativos inferiores a los acostumbrados en las zonas urbanas, niveles sanitarios deplorables, serios padecimientos sin atención y un gran retroceso en los niveles de vida en general, lo que parece más significativo es que estas condiciones no corresponden a la imagen de periferia que tradicionalmente admitía la población que buscaba asentamiento en este tipo de colonias. Las carencias sociourbanas acarrear un serio conflicto social y la penetración relativamente fácil de sectas, bandas, y fomentan una actitud general de oposición al gobierno, que se manifestó en el mencionado revés que se presentó para el partido oficial en 1988. Por otra parte, algunos informantes oficiales señalan que la población chalquense expresó un notorio rechazo a las obras de Pronasol, debido, en buena medida, a las dificultades en el pago de las cooperaciones solicitadas.

La participación directa del gobierno federal en materia de dotación de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos, a partir de 1989, representa una nueva fase de la intervención pública, que no corresponde a los modelos tradicionales de participación pública en la cuestión urbana. En el contexto de este

trabajo sólo se hará referencia a la dimensión técnica, financiera y política de dicha intervención.

En primer lugar destaca el hecho de que el proceso de decisión en relación con la urbanización del valle se ubica en la esfera federal, muy particularmente en el nivel presidencial. Parece que las autoridades federales vieron en el valle de Chalco un laboratorio adecuado para poner a prueba sus nuevas políticas sociales, en el marco del concepto de "Solidaridad". De alguna manera, la participación del citado programa extiende la intervención federal hacia la periferia del AMCM, lo que se puede también observar en los esfuerzos del Departamento del Distrito Federal para negociar actividades con las autoridades mexiquenses (la gestión del transporte público, por ejemplo).

La cuantía de los recursos empleados es enorme y rebasa la "norma" de lo que se acostumbraba en la integración de asentamientos periféricos a los servicios urbanos. Esto se explica por varios motivos: la voluntad de hacer de Chalco un caso ejemplar de la nueva política social, la desorganización de las obras y la urgencia de las mismas. Asimismo, el carácter populista de las medidas se dilucida claramente en la construcción de la catedral de Chalco, después de la visita papal, mientras equipamientos básicos como escuelas o dispensarios aún están pendientes de construir.

Desde el punto de vista técnico se destaca que los proyectos han sido realizados sin una adecuada conceptualización del tipo de espacio urbano que se proponía y que, de alguna forma iba a implicar la realización de obras de urbanización y de infraestructura en general. Por ejemplo, se negó la regularización de lotes para pequeñas empresas a colonos dueños de talleres.²²

Finalmente, la relación entre la dotación de servicios y la orientación del voto ha sido evidente. La política de Pronasol ha sido la de vender una imagen, lo que se refleja en las diversas campañas publicitarias emprendidas, en el uso del logotipo de Solidaridad en vez del que identifica al Partido Oficial, y en el manejo de un nuevo clientelismo político en relación con los servicios urbanos.

²² Éstos se asociaron posteriormente con un grupo ligado a la oposición panista, frente al rechazo de las autoridades de reconocer la necesidad de zonas productivas, aun de pequeñas unidades de producción de bienes y servicios.

De alguna manera se puede afirmar que esta estrategia ha sido exitosa, ya que el PRI no perdió el ayuntamiento en las elecciones de 1990. Pero tampoco lo había perdido en las elecciones municipales anteriores (las de 1987), lo que parecería demostrar que no existe una correspondencia entre el voto para elecciones federales y para elecciones locales.

Planteamos, por el contrario, que Pronasol está provocando nuevos problemas al partido dominante, ya que de alguna forma diluyó la intervención democrática de la oposición,²³ dio involuntariamente paso a la intervención extremista y manipulada de grupos del tipo de *Antorcha Campesina* y despertó expectativas en la población que difícilmente será capaz de cubrir. En este sentido podría ser que lo anterior represente una estrategia a corto plazo, pero que, a largo plazo, resulte definitivamente contraria a los intereses que la impulsaron.

V. EL MODELO URBANO RESULTANTE: ALGUNAS CONCLUSIONES

En vista de que la información empleada tiene carácter de sondeo, no sería válido extraer de los resultados parámetros de diferenciación del espacio del valle de Chalco. Sin embargo, es posible ofrecer algunas consideraciones generales sobre el tipo de espacio que se perfila, a modo de aproximaciones tendenciales.

Por una parte, las condiciones ambientales del asentamiento son negativas, ya que los terrenos resultan ser de baja calidad para la construcción de vivienda (suelos expansivos), con problemas de drenaje e inundaciones permanentes, así como de fuerte erosión y salinización.

Por otra parte, se ha constituido un fraccionamiento de traza muy regular pero carente de jerarquización urbana, en cuanto a los centros de actividad, zonas para el ocio y para los equipamientos colectivos. El resultado es un espacio de diseño pobre, que la

²³ En este sentido, el trabajo de campo demostró la dificultad de la supervivencia o de la expansión de la actividad de los partidos de oposición en la zona, ya que, como se expresó, la intervención de Solidaridad cumplió de sobra con las reivindicaciones tradicionales de los partidos, los cuales, al observar dificultades para movilizar a la población en torno a las reivindicaciones de servicios, transforman paulatinamente su relación con la población de la zona en una gestoría de casos especiales ante las autoridades.

intervención pública no ha podido mejorar sensiblemente. Es notorio que las propuestas de los urbanistas contratados para la realización del Plan Director del valle por lo menos pretendían modificar la monotonía en la repetición de un modelo tradicional de urbanización periférica propuesto por los fraccionadores clandestinos, particulares o ejidatarios.

La intervención regularizadora de la Corett y la dotación posterior de servicios hace caso omiso de la calidad del espacio urbano, que parte de un concepto esencial que es el de un “piso social básico”, es decir, la satisfacción de las necesidades elementales de la población. Por lo tanto, respeta el modelo de ocupación del suelo que surge de la actividad ilegal, y no se considera que la calidad del espacio urbano constituya un factor esencial que deba tratar la intervención oficial. De esta manera, la posibilidad de crear un espacio de vida adecuado es limitada. Por ejemplo, la carencia de reservas destinadas a los equipamientos es significativa, así como los espacios para la producción secundaria o terciaria.

Se percibe que la intención de las autoridades es la de repetir los modelos de regularización-apropiación del suelo, vigentes en los años sesenta y setenta. Pero no toman en cuenta que la situación ha cambiado considerablemente por la cantidad creciente de autoempleados que hay en el valle, y por la necesidad de enfrentar el modelo de centralidad urbana con una descentralización de las oportunidades de empleo hacia la periferia.

En la actualidad las instituciones especializadas del Estado no parecen mantener una visión compleja del espacio urbano, ni actuar en función de un modelo global de ciudad. Al respetar los “modelos urbanísticos de la pobreza” que promueven los agentes ilegales, se está avalando su intervención y legitimando la pobreza del diseño urbano y las carencias sociourbanas que este diseño implica.

Más aún, al permitir este tipo de asentamiento y al respetar su estructura, con la promesa, además, de la dotación correspondiente de todos los servicios en el marco de una supuesta “justicia social”, el Estado, principalmente a través de Pronasol, induce a la creación de expectativas que la ciudad no podrá satisfacer en el contexto de las políticas neoliberales actuales. La intervención actual del Estado tiene dos características esenciales: permitir la desincorporación de tierras ejidales por los usufructuarios de las

mismas o por fraccionadores, como forma de transformar tierra rural en suelo urbano, y la de intervenir para “regularizar” y dotar de servicios, lo que, de paso, avala o legaliza el proceso previo de ocupación del suelo.

Así, el proyecto social del Estado producirá a mediano plazo mayor desilusión en la población, al mismo tiempo que promoverá la repetición del esquema de urbanización hacia el resto del valle de México, en condiciones de crecientes desigualdades sociales y urbanas.

El modelo urbano de la pobreza que caracteriza a los nuevos asentamientos periféricos constituye la única alternativa que se ofrece a los grupos, cada vez más numerosos, que se encuentran al margen de la componente dinámica del modelo territorial. De esta forma, el costo social de su inserción en la Ciudad de México resulta creciente. La experiencia de Chalco, y el particular tratamiento de sus carencias por parte del Estado, servirá como muestra de la orientación de las políticas urbanas para el futuro.

USOS DEL SUELO, VIVIENDA Y MEDIO AMBIENTE

*Fernando Tudela**

I. INTRODUCCIÓN: UNA INHABITABLE TORRE DE BABEL

Como lo planteaba Aldo Rossi,¹ la ciudad es una gran obra colectiva de ingeniería que se desarrolla en el tiempo. Entendido como un *proceso*, el asentamiento implica la ocupación de un territorio, la antropización de un paisaje y la implantación de un sistema artificial, dinámico, que intercambia materia, energía e información con el exterior. Estos intercambios configuran lo que se denomina el “metabolismo urbano”, aspecto determinante de la significación ambiental del asentamiento.

El espacio habitacional, definido por el subsistema de vivienda, ocupa la mayor extensión del asentamiento, entendido ahora como *resultado* del proceso antes referido. La producción del espacio habitacional constituye una empresa económica de envergadura, que moviliza ingentes recursos materiales y humanos. Una parte no despreciable del metabolismo urbano sirve para sostener el crecimiento de los espacios habitacionales del propio asentamiento.

A pesar de una ya larga tradición normativa, el control social de este crecimiento ha sido casi siempre muy laxo. La gran obra de la ingeniería urbana se suele realizar de manera fragmentaria, mediante acciones puntuales, individuales, generadoras de una

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México.

¹ A. Rossi, *La arquitectura de la Ciudad*, Ed. G. Gili, Barcelona, 1971.

Torre de Babel que nunca ha dejado de sorprender a sus propios promotores y, desde luego, a los sufridos habitantes. Las sorpresas tienden ahora a ser desagradables por el deterioro de las condiciones ambientales de los espacios habitacionales, cuya gravedad se acentúa en el Área Metropolitana de la Ciudad de México. Las crecientes contaminaciones de diversa índole: atmosférica, hídrica, edáfica, auditiva y visual merman la salud y la calidad de vida de los ciudadanos. Las deficientes condiciones del medio ambiente urbano gravitan cada vez más sobre la conciencia colectiva de la comunidad capitalina y determinan cambios en sus perspectivas vitales. El espacio urbano empieza a ser inhabitable, y la respuesta social frente a este hecho adquiere una creciente relevancia política.

La “mano invisible” de Adam Smith, que supuestamente guía las intervenciones individuales en un mercado para garantizar el beneficio colectivo, es aquí tan invisible que algunos descreídos empiezan incluso a dudar de su existencia. La colectividad reclama en cambio que la pesada mano de un Estado democrático ordene el producto humano por excelencia, y ataje la crisis ambiental que lo amenaza. Ni el más neoliberal de los Estados modernos se ha atrevido a desregular los asuntos ambientales, dejándolos a merced del *laissez faire*. La salvaguarda de los bienes ambientales comunes es precisamente una de las razones de existencia del Estado moderno. Es oportuno recordar que en los Estados Unidos de América, país cuyo gobierno ha combatido en todos los foros internacionales la intervención estatal en la economía y en los sistemas de propiedad, *los espacios de propiedad estatal representan en su conjunto el 25% del territorio nacional*. Tan sólo cuatro agencias del Gobierno Federal poseen casi 600 millones de acres, que le reditúan entre 2 500 y 3 000 millones de dólares al año, sobre todo por las actividades extractivas que en dichas áreas se desarrollan.²

La gestión del medio ambiente de las grandes áreas metropo-

² Véase T. E. Wirth y J. Heinz, *Project 88. Harnessing Market Forces to Protect Our Environment. Initiatives for the New President*, Washington, D.C., diciembre de 1988. De las cuatro agencias mencionadas, tres (*Bureau of Land Management*, *U.S. Fish and Wildlife Service* y *National Park Service*) son dependencias del Departamento del Interior, cuyas propiedades exceden los 400 millones de acres; la cuarta es el *U.S. Forest Service*, del Departamento de Agricultura, que posee unos 190 millones de acres.

litanas no es desde luego asunto fácil, y se enfrenta todavía a múltiples obstáculos metodológicos y conceptuales, por no mencionar las resistencias económicas. La principal dificultad radica en la extraordinaria maraña de interrelaciones que determinan la situación ambiental, intra o extraurbana. En todo caso, las autoridades metropolitanas han padecido desgastes y frustraciones por la aparente carencia de eficacia inmediata del conjunto de medidas que se han ido adoptando y que en la actualidad alcanzan un grado de radicalismo que hubiera sido inconcebible hace tan sólo un par de años.

El presente trabajo pretende apuntar algunas referencias sistémicas, relativas al espacio urbano habitacional, de las que tal vez pudieran derivarse nuevas orientaciones para la gestión.

II. PRODUCCIÓN DEL ESPACIO HABITACIONAL Y MEDIO AMBIENTE

A efectos del análisis de sus implicaciones ambientales, cabría distinguir con bastante nitidez dos procesos relacionados entre sí pero diferenciables:

- 1) La producción del espacio habitacional.
- 2) El funcionamiento del asentamiento ya construido.

En apariencia, el proceso global de producción del espacio habitacional sólo difiere de la construcción de cualquier gran obra de infraestructura por su escala, de manera que se podría esperar una metodología común para la evaluación de lo que con excesivo mecanicismo denominamos "impactos ambientales". Sin embargo, este salto de escala determina cambios cualitativos en la problemática objeto de análisis. Las metodologías de "Evaluación de Impacto Ambiental" (EIA), desarrolladas en los países industrializados para evaluar y corregir la probable repercusión ambiental de las obras convencionales de ingeniería civil, resultan por completo insuficientes para enfrentar la dimensión ecológica de los megaproyectos y, en particular, del mayor de todos ellos: la producción del espacio habitacional urbano. En el mejor de los casos una EIA puede inducir algunas medidas correctivas, o minimizar algunos daños, pero no garantiza la idoneidad ambiental del

proyecto desde su concepción misma. Así lo ha reconocido la Subsecretaría de Ecología de la SEDUE, al iniciar un esfuerzo de concertación con otras instancias del sector público para dar impulso al ordenamiento ecológico de algunas zonas del territorio nacional en las que se ubicarán algunos megaproyectos.

Entre 1990 y 2010, México tendrá que dar cabida a unos 35 millones de nuevos ciudadanos. Las transformaciones ambientales que se deriven del asentamiento de esta nueva población no tienen parangón con las que determine el más ambicioso de los proyectos puntuales sectoriales que se emprendan en dicho periodo.

Como sabemos, los datos preliminares del Censo de Población y Vivienda de 1990 se prestan a controversias, más allá de las cuales parece evidente que la dinámica de crecimiento de la población del Área Metropolitana de la Ciudad de México se ha reducido en relación con los ritmos sin precedente que la caracterizaron en las décadas de los años cincuenta y sesenta. La significación ambiental del actual proceso de moderada expansión y reacomodo habitacional no ha perdido por ello relevancia alguna, en función del muy grave deterioro acumulado. El dinamismo poblacional es sin duda menor, pero se ejerce sobre un organismo ya muy dañado, en el que se manifiestan efectos acumulativos. Para comprender la compleja concatenación de efectos sobre el medio ambiente del conjunto de los nuevos procesos involucrados en la producción del entorno construido en el área capitalina, se necesita una visión más integrada y sistémica que la que hasta ahora se ha aplicado en la planificación.

III. EL USO HABITACIONAL DEL SUELO Y LA ECOLOGÍA

El cambio en el uso del suelo es la transformación ambiental más obvia del proceso de construcción del espacio habitacional. Destacaremos tres problemas, relacionados con el *qué*, el *cómo* y el *cuánto* de la transformación, que requieren intervención normativa o correctiva:

a) Degradación o destrucción de ecosistemas valiosos; pérdida de la biodiversidad original.

b) Antropización descontrolada del paisaje, con introducción de elementos artificiales que pueden llegar a desfigurarlo por completo.

c) Ocupación de una cantidad excesiva de espacio, con el consiguiente desperdicio.

1. La afectación de ecosistemas

Para abordar el primer problema mencionado, el ordenamiento ecológico y territorial constituye el instrumento más adecuado, aunque su aplicación necesita todavía superar bastantes dificultades prácticas o metodológicas. El artículo 27 constitucional establece que la propiedad de las tierras y aguas del país corresponde originariamente a la nación. A pesar de que esta última ejerció con generosidad su capacidad constitucional de transmitir el dominio a particulares, el Estado, a través del Poder Legislativo de las entidades federativas, mantiene la facultad de acotar el destino de las tierras y aguas mediante declaratorias de usos del suelo. Esta calificación compromete el futuro económico de las diferentes zonas y es una de las operaciones normativas que afectan en mayor medida a los intereses de los diferentes grupos sociales.

El conocimiento ecológico del territorio es un proceso muy complejo y costoso, que se suele enfrentar a la carencia de una información suficiente y estructurada. En lo relativo a la definición de áreas protegidas, tampoco es sencilla la decisión ético-científico-política respecto a lo que la sociedad actual y futura *necesitaría* conservar. La conservación no puede ser un valor absoluto ni una actividad que pueda posponerse para tiempos mejores. Se presentan, por otra parte, múltiples dificultades, políticas y administrativas, para diseñar y poner en práctica las correspondientes medidas de gestión y control.

Hasta ahora, la planificación física urbana se ha desarrollado a partir de un conocimiento muy precario de las características ecológicas del territorio. Los urbanistas y planificadores decidían el rumbo y la forma del crecimiento urbano sobre el plano, e intervenían casi a ciegas en el funcionamiento real de los ecosistemas locales. El papel es muy sufrido: a veces ha resistido con resignación huellas de marcadores de colores que harían vibrar de

indignación a los ecólogos. De hecho, diversas prácticas sociales que participan en la cualificación de usos del suelo han entrado con frecuencia en conflicto.

El caso de los humedales (*wetlands*) ha sido tal vez el más significativo. Para los urbanistas convencionales, los humedales eran parajes malsanos, exentos de valor de uso, rescatables sólo mediante desecación y relleno, es decir, mediante una transformación destructiva. Para el biólogo el humedal es un ecosistema único, de productividad extraordinaria, cuya destrucción resultaría en todo punto deplorable. Suponer que hay que optar entre los patos y las personas sería plantear mal el problema. Durante décadas, las iniciativas desarrollistas han implicado en todo el mundo una acelerada degradación de los humedales, despreciando por completo su valor ecológico. En los últimos años los movimientos conservacionistas han logrado concretar diversos programas y convenios internacionales para la protección o restauración de los humedales. En relación con el área metropolitana, cabría recordar que el asentamiento mexicano tuvo lugar en un gran humedal de particular vulnerabilidad, contra el cual se ensañaron por igual las sucesivas autoridades locales, coloniales o republicanas. La habitabilidad de la ciudad actual mejoraría si se reconstruyese por lo menos una parte de las funciones ecológicas que desempeñó el agua en los ecosistemas del altiplano. Algunas iniciativas apuntan ya en esta dirección: el rescate exitoso de un sector del sistema lagunario de Texcoco es una de las experiencias ambientales que vale la pena destacar.

La diversidad de los intereses profesionales no es sino un mero trasunto de la conflictividad de intereses sociales. Esta conflictividad tiene una larga historia, en la que abundan episodios de antagonismo entre usos agrícolas y urbanos. Por lo general, los asentamientos se implantaron en el pasado en zonas con un alto potencial de producción de alimentos. El crecimiento de la ciudad fue así ocupando terrenos cuyas excepcionales cualidades edáficas se desaprovecharon por completo. Los conflictos entre campesinos y promotores se complejizan ahora, en cuanto los campesinos, o más bien sus hijos, desean participar de las ganancias especulativas derivadas de una revaloración urbana del suelo agrícola.³

Algunos elementos del medio biofísico preexistente carecen

³ El caso de Chalco, analizado en otro trabajo de esta recopilación, consti-

de gran relevancia para la ecología del medio natural, pero pudieran ser determinantes para las condiciones de seguridad del asentamiento. Éste sería el caso, por ejemplo, de las oquedades o minas, como las que se localizan en la delegación Álvaro Obregón, que pueden comprometer la seguridad de las edificaciones. El mismo suelo tendrá una significación distinta para un edafólogo o para un especialista en mecánica de suelos. El análisis del medio natural exigirá siempre un acercamiento interdisciplinario, orientado por los intereses de los moradores actuales y futuros.

2. Los desmanes de la antropización

El segundo problema mencionado se refiere al destino inmediato del espacio en transformación. Si se mira con benevolencia antrópica, el entorno construido podría ser un espacio humano, cargado de significaciones culturales, propicio para el desarrollo de nuestro potencial. Desde que superó su etapa recolectora, la especie humana necesita simplificar y artificializar los paisajes para adecuarlos a sus exigencias productivas. Las condiciones “naturales” suponen ahora una permanente agresión. Todo indica, sin embargo, que el propio éxito biológico de la especie y su dominio cada vez más tecnificado sobre la naturaleza han generado a su vez crecientes condiciones desfavorables. En definitiva, a los grupos humanos se les ha pasado la mano, y manifiestan ahora una continua añoranza, tal vez mítica, de aquellas condiciones naturales en cuyo seno evolucionaron.

La ciudad es innecesariamente dura, seca, estéril. Los espacios habitacionales no necesitan manifestar una artificialidad tan burda, desligada incluso de cualquier implicación productiva. Existen técnicas sencillas y eficaces para controlar la transformación del paisaje y garantizar no sólo un contacto simbólico o museístico con los elementos naturales, sino incluso un funcionamiento razonable de ecosistemas locales completos.

No hay ninguna razón, por ejemplo, para que todos los pavimentos urbanos sean impermeables. Las aguas de lluvia, cuya evacuación supone un problema bastante serio para las autorida-

tuiría un ejemplo reciente de la nueva actuación como promotores inmobiliarios de los ejidatarios de la periferia urbana.

des capitalinas, podrían proporcionar también una solución, sobre todo si se consigue evitar su mezcla con las aguas servidas. Si por lo menos dos tercios del abastecimiento del agua de la zona metropolitana de la Ciudad de México provienen todavía de los acuíferos locales, su actual agotamiento parece imponer una política de reconstrucción y potenciación de los mecanismos de recarga de dichos acuíferos.

Los estacionamientos públicos no necesitan parecer mares solidificados de asfalto; cualquiera podría diseñarlos intercalando árboles de modo que retengan humedad y proyecten sombra sobre los usuarios, sin inhibir la circulación vehicular.

La presencia de láminas de agua ayudaría a reducir la reseca que padece el medio ambiente del altiplano durante el largo estiaje.

En perjuicio del medio ambiente intraurbano podemos mencionar también la vieja costumbre de los constructores de “ponerse cómodos”, esto es, de iniciar cualquier intervención con lo que de manera eufemística denominan “limpieza del terreno”, y que consiste en arremeter, de preferencia con poderosos medios mecánicos, contra piedras, desniveles, montículos, hierbas, arbustos y árboles, para dejar el espacio de la intervención lo más parecido posible a un paisaje lunar recién apisonado. La sociedad actual está preparada para pagar el muy bajo sobreprecio exigido por una intervención más respetuosa, aunque fuera menos expedita.

La escala del área metropolitana capitalina no constituye en sí misma ningún obstáculo para una extensa intervención naturalizadora y rehumanizadora. Desde el punto de vista técnico, es relativamente sencilla la solución de la mayor parte de los problemas a los que aquí se alude; parece haber faltado sin embargo voluntad política para encararlos en toda su magnitud y con todas sus consecuencias.

3. Un inmoderado consumo de espacio

El último problema señalado, relativo a la cantidad de espacio que se somete a una transformación urbana, tendrá que examinarse a la luz de los otros dos. El espacio transformado será mucho o poco, según su valor ecológico inicial y el destino final de la transforma-

ción. Por lo tanto, aunque no pueden existir normas ni recetas, parece que nuestro proceso habitual de asentamiento siempre somete a transformación una cantidad excesiva de espacio.

Las densidades habitacionales de las zonas suburbanas del mundo en desarrollo son muy semejantes a las de los países industrializados.⁴ El marcado subequipamiento de las primeras constituye el principal factor diferencial.

En nuestro medio, las áreas habitacionales periféricas de bajos ingresos no son ni urbanas ni rurales; se trata más bien de espacio degradado, echado a perder, inutilizado tanto para la producción agrícola como para un razonable uso habitacional. Esas nuevas e inmensas extensiones-dormitorio, frecuentemente exentas de cualquier equipamiento, alejadas de los centros productivos, administrativos, culturales y de ocio, y ubicadas por lo general en zonas de condiciones ambientales deplorables, son símbolos de un gigantesco despilfarro del espacio colectivo forzado por las circunstancias inhumanas que las originaron.

Una densificación controlada permitiría ampliar el rango de las opciones tecnológicas disponibles para la introducción de servicios, y establecer una saludable distinción entre espacios muy artificiales y espacios en los que prevalecen, bajo protección, condiciones naturales. Desde el punto de vista de la salud mental, esta solución de "todo y nada" es sin duda preferible a las inmensas extensiones de homogénea degradación. El desparramamiento descontrolado de los asentamientos, resultado de una lógica huida de los cada vez más inasequibles mercados formales del suelo urbano, encarece de manera extraordinaria la posibilidad, para los habitantes de la periferia, de alcanzar una calidad de vida urbana digna.

III. EL MEDIO AMBIENTE Y EL METABOLISMO DEL CRECIMIENTO HABITACIONAL

La gestión del uso del suelo constituye una práctica reconocida, aunque se ejerza poco o de manera deficiente. El control de las

⁴ Unos 120 habitantes por hectárea, según UNCHS (HABITAT): *Global Report on Human Settlements, 1986*, Oxford University Press, 1987, p. 130. La densidad de ocupación de la zona metropolitana de la Ciudad de México ha oscilado en las últimas décadas entre 140 y 160 habitantes por hectárea.

implicaciones ambientales del metabolismo del crecimiento habitacional urbano es, en cambio, casi inexistente. Sin embargo, todos los materiales o elementos constructivos que ingresan en una obra han formado parte de un proceso productivo cuyas repercusiones ambientales pueden ser notables, aunque se verifiquen en espacios alejados del ámbito metropolitano. La madera puede provenir de un área boscosa sometida a intensa deforestación; el cemento, de una fábrica que contamina la atmósfera de su entorno inmediato; la arena, de una mina cuya explotación amenaza asentamientos cercanos. La suma de todas las decisiones técnicas que configuran el crecimiento habitacional constituye un factor de incidencia ambiental tan notable como ignorado por todos, empujando por los propios técnicos, cuyas decisiones se orientan sobre todo por las características de utilización inmediata y por los precios.

Se ha llegado a una situación de marcada esquizofrenia: la sociedad se preocupa por las condiciones ambientales de la industria de materiales de construcción; también se preocupa por la utilización de dichos materiales para la construcción del entorno así como por la gestión de los desechos producidos; pero no logra establecer una relación entre estas situaciones, que no son sino fases distintas de un mismo y continuado proceso de transformación de algunos recursos naturales. La dispersión institucional y la división tradicional del trabajo disgrega un proceso que necesitaría ser objeto de una normativa coherente y unitaria.

Carecemos de metodologías que permitan a la administración y a los representantes de la ciudadanía abarcar y normar procesos integrales, que afectan unitariamente al medio ambiente colectivo. Han prevalecido enfoques economicistas, que sólo pueden asimilar aquella realidad procesual en términos de precios de mercado. En la mencionada secuencia de subprocesos se pueden computar los sucesivos valores agregados, o incluso se pueden proyectar las interacciones intersectoriales mediante análisis de insumo-producto. Este tipo de análisis permite comprender en forma sistémica algunas interconexiones entre actividades productivas. Sin embargo, en la medida en que las interacciones ambientales sean ajenas a la lógica del mercado, pasarán desapercibidas y lo que la contabilidad convencional reseña como riqueza pudiera muy bien estar relacionado con un inaceptable deterioro ambien-

tal. La “riqueza” que reflejan las cuentas nacionales encubre con mucha frecuencia un dramático empobrecimiento neto del capital social total de la nación.

En los últimos años, algunas instituciones han desarrollado en diversos contextos métodos de contabilidad del patrimonio natural. Se ha tratado así de registrar algunos valores, positivos o negativos, referidos a los recursos naturales e incluso se les han asignado valores económicos que se incorporan a la contabilidad convencional, corrigiéndola. Las denominadas “cuentas patrimoniales” presentan un interés limitado: los sistemas naturales no son equiparables a la bodega de una ferretería. El esfuerzo de su elaboración constituye sin embargo un primer paso valioso para cuantificar y ponderar recursos que pasan desapercibidos en el análisis convencional de los procesos de desarrollo.

Sobre esta línea de trabajo, y a la escala del análisis de la producción del espacio habitacional, valdría la pena poner al día metodologías que diferenciaron e integraran los siguientes niveles de productos:

- Materia prima o recurso natural
- Material de construcción
- Componente
- Elemento constructivo
- Unidad funcional habitacional

Las implicaciones ambientales de la unidad de mayor agregación están determinadas por aquellas correspondientes a las unidades de menor agregación que la constituyen, así como por las consecuencias de las operaciones de paso de un nivel a otro, incluyendo el eventual transporte. Habría pues que considerar el *efecto integrado* de las implicaciones ambientales de los niveles inferiores en el nivel de agregación en el que en un momento dado se centre el análisis.

Además de fomentar este tipo de análisis, habrá que dar un decisivo impulso a la investigación acerca del metabolismo ambiental urbano. En esta ocasión, nos limitaremos a destacar la importancia de dos facetas de aquel metabolismo, correspondientes a los recursos hídricos y energéticos, tanto en la producción como en el funcionamiento del asentamiento.

IV. EL METABOLISMO ENERGÉTICO DE LOS ESPACIOS HABITACIONALES

La dimensión energética del metabolismo del asentamiento es de particular relevancia ambiental, tanto por la contaminación que produce la generación y uso de energía comercial, como por el riesgo de agotamiento de los recursos energéticos naturales. La selección tecnológica y el diseño determinan el gasto energético correspondiente a la construcción y a la operación o funcionamiento de los asentamientos humanos. En los países industrializados, por lo general de clima templado, la energía utilizada para la construcción y la operación del hábitat representa entre 30 y 40% del gasto energético total.

El análisis de la dimensión energética de los procesos urbanos podría ayudar a ejemplificar el tipo de metodologías cuya necesidad se apuntaba. Los materiales y componentes que intervienen en toda construcción poseen un contenido energético derivado en primer lugar de sus procesos productivos. Los “índices energéticos” expresan en unidades de energía por kilogramo el gasto energético que requiere la elaboración del material en cuestión. El índice energético puede variar, por ejemplo, de 1 kCal/kg en el caso del yeso, hasta 24 000 kCal/kg en el del aluminio. Sobre esta base, ampliada con una cuantificación de los gastos energéticos determinados por el transporte y la transición de un nivel de agregación a otro, se puede calcular de manera aproximada el valor energético agregado de una unidad habitacional concreta.

Esta dimensión energética del proceso habitacional permanece por lo general ignorada por parte de los técnicos y diseñadores, acostumbrados a actuar a una escala en la que estos efectos son irrelevantes. Pero la integración de los efectos “micro” determina el comportamiento “macro” del metabolismo energético relacionado con la producción y el mantenimiento del entorno construido. Saber que cerca de la mitad del valor del cemento producido por vía húmeda corresponde al energético utilizado en el proceso de su fabricación permite, en el marco de una racionalización energética nacional, establecer políticas de uso de este material, con repercusiones en el diseño. Se sugiere aquí una articulación entre las políticas nacionales de racionalización y ahorro de la energía y las normativas locales aplicables a la gestión del proceso habitacional.

El diseño de algunos espacios, sobre todo aquellos dedicados a actividades propias del sector terciario, impone con frecuencia un gasto energético permanente y elevado, como condición indispensable para mantener el entorno construido en condiciones de habitabilidad, por ejemplo, mediante el obligado funcionamiento de sistemas de aire acondicionado. La instalación de estos sistemas debería ser optativa, no obligada por el “efecto de invernadero local” determinado por el diseño. La política de tarifas resulta insuficiente como elemento de gestión. El costo real de los energéticos es de evaluación muy compleja y, en todo caso, no se refleja en las tarifas aplicables. Como en el caso del agua, pagar un sobrepago no debería conferir patente para hacer un uso irracional del recurso energético.

Mientras en la utilización de una vivienda sencilla se tarda más de treinta años en consumir una cantidad de energía equivalente a la que requirió su construcción, la normal operación de los modernos edificios de oficinas con fachadas encristaladas gasta en 2.2 años la misma energía que se usó para construirlos.⁵

En los países industrializados, se considera que, con medidas poco sofisticadas, es factible reducir hasta en un 20% la factura energética de los edificios convencionales existentes. Introducir reformas *a posteriori* es siempre mucho más costoso que incorporar una racionalidad energética en el diseño inicial. Es pues evidente la responsabilidad de los diseñadores como agentes conscientes o inconscientes de la política energética del país.

Para ahorrar un mínimo de 70 000 barriles equivalentes de petróleo, el gobierno español está dispuesto a invertir unos 125 millones de dólares en el reacondicionamiento energético de muchos de los edificios que utiliza la administración pública, inversión cuya recuperación está prevista en menos de 5 años.⁶

⁵ Véase J. L. Mascaró, *Consumo de Energia na Utilizaçao das Edificaçoes*, Arquitectura y Energía, Belo Horizonte, noviembre de 1980. Véanse también los trabajos de Mauricio Andrés Ribeiro para la CEPAL.

⁶ Los más de 16 000 edificios que posee el Estado español consumen al año 300 000 Tep, lo que equivale al 5% del consumo de energía de todo el parque edificatorio del país. Este consumo le representa al Estado español un gasto anual de unos 330 millones de dólares. El Programa de Optimización de Costes Energéticos en los Edificios de la Administración Central se puso en marcha a fines de 1988. (Datos aportados por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, Boletín núm. 18, abril de 1990.)

V. EL AGUA Y EL METABOLISMO DE LOS ESPACIOS HABITACIONALES

Otro aspecto fundamental del metabolismo de los espacios habitacionales se refiere a sus intercambios hidráulicos. Las áreas metropolitanas son gigantescas consumidoras de agua potable y generadoras de residuos líquidos. La demanda satisfecha de la Ciudad de México representa el 37% del abasto nacional de agua potable (estimado en unos 170 000 litros por segundo), porcentaje bastante superior al correspondiente a su población. Se estima que, a la escala de todo el país, los usos habitacionales contribuyen con el 57% del total de aguas residuales que generan los asentamientos.

La generalización de los actuales patrones dominantes de uso habitacional del agua no sólo es incosteable, sino que tampoco sería deseable en términos de racionalidad constructiva y ambiental. Las tecnologías convencionales se enfrentan aquí a un fracaso global. Se detrae de los cuerpos de agua un volumen irracional, que se desperdicia en los centros urbanos habitacionales y se vuelve a introducir en el medio ambiente con una incorporación de contaminantes pequeña en términos cuantitativos, pero cualitativamente decisiva y peligrosa. La utilización indiscriminada de agua de calidad potable para la simple operación de transporte de excreta y residuos industriales parece tan irracional como el traslado de estiércol en taxi. No más de un 5% del abasto de agua a los asentamientos urbanos se utiliza para beber o cocinar. En otras palabras, el 95% del consumo habitacional no tendría por qué atenerse a las estrictas normas que caracterizan al agua "potable".

Como empieza a ser del dominio público, una crisis hidráulica acecha a la cuenca del valle de México y compromete el futuro del área metropolitana: la tasa de extracción de aguas subterráneas locales, que suministran hasta el 70% de los 60 m³/s que consume la capital, asciende al *doble* de su tasa de recarga. Sobre nuestra cuenta hidráulica, estamos girando de manera insostenible cheques sin fondos. Sólo existen dos salidas. La primera consiste en ampliar la escala del actual despilfarro, enfrentándose a costes marginales que, cuando se agote el potencial del sistema Cutzamala, cuadruplicarán los actuales 20 000 millones de pesos de 1986 por cada m³/s adicional. La segunda opción, que tendría implicaciones precisas para las estrategias de diseño, consiste en una

racionalización del uso del agua. Por fortuna se pueden reseñar algunas acciones que, si bien son insuficientes en sí mismas, apuntan hacia una dirección correcta. Éste sería el caso de la progresiva sustitución de los muebles sanitarios de la Ciudad de México, mediante la introducción de otros modelos ahorradores de agua.

Este tipo de actuación tiene todavía un amplio campo de aplicación, aunque la asimilación de las implicaciones organizativas, administrativas o culturales de las alternativas tecnológicas disponibles está resultando mucho más difícil que el propio diseño de la innovación tecnológica cuya difusión se pretende.

VI. ALGUNAS FACETAS DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL INTRAURBANA

En condiciones normales, se “vive” no sólo la vivienda, sino un espacio urbano integral, aunque tal vez discontinuo desde el punto de vista de su percepción individual. No puede ser tajante la distinción entre la “vivienda”, o el conjunto habitacional, y el resto de los espacios en los que se desarrolla la cotidianidad y la vida productiva de cada ciudadano. Ofrece particular interés la consideración del espacio de la vivienda y su entorno inmediato como una unidad funcional. El espacio público exterior constituye con frecuencia un desfogue para las situaciones de tensión personal/espacial en las viviendas con elevado índice de hacinamiento. En muchas ocasiones, el ingreso al falso paraíso de las adicciones estuvo determinado por la necesidad de huir del auténtico infierno de la vivienda. Se trata de problemas sociales muy complejos, que rebasan los términos morfológicos del espacio habitacional. Querer resolverlos con diseño sería tan absurdo como tratar de enfrentarse a un cáncer con aspirina. No subestimemos sin embargo los impresionantes beneficios de la aspirina. Es necesario rehabilitar la actividad del diseño, que es la más “blanda” de las tecnologías definitorias de la situación ambiental de los asentamientos.

La prefiguración determina el comportamiento económico y funcional de muchos aspectos del proceso de asentamiento, pero presenta además una dimensión psicológica y cultural que tal vez hemos subestimado. La cultura arquitectónica dominante no sólo se ha disgregado y trivializado, sino que ha visto desaparecer los escasos nexos que pudieran relacionarla con una cultura popular

de base más amplia. En México, y en vista de esta situación, la tradición progresista de estudios urbanos volvió la espalda a los problemas del diseño para concentrarse de manera casi excluyente en factores economicistas, entre los que destacan las condiciones del mercado del suelo urbano. Como consecuencia de ello, ya no sabemos bien cómo referirnos a aquella dimensión ideológica y cultural del entorno construido que tendría que integrarse en un enfoque ambiental integral. La relevancia de la relación diseño/paisaje (natural o artificial) es, sin embargo, real. Para referirnos tan sólo a una implicación medible de esta relación, algunos estudios experimentales han permitido comprobar que el disfrute de una vista apacible y agradable constituye un factor coadyuvante para el restablecimiento acelerado de enfermos hospitalizados.

La reflexión acerca de las relaciones entre la vivienda y el medio ambiente sólo puede entroncar con el análisis del entorno urbano global, examinado desde la perspectiva ambiental. Algunas relaciones podrían ser objeto de atención especial. La vivienda y su organización espacial constituye, por ejemplo, uno de los principales factores definitorios del sistema del transporte, nudo central de los problemas ambientales urbanos. En la medida en que el tejido habitacional sea extenso, poco denso y monofuncional, como corresponde a la práctica todavía vigente de un *zoning* rígido, la ciudad tenderá a ahogarse en su propio sistema circulatorio. Los trabajadores capitalinos pasan demasiado tiempo en las camionetas peseras, muchas de ellas flamantes, pero diseñadas con criterio ergonómico propio de un transporte escolar. Si este diseño se plantea para abaratar costos, podríamos descubrir que la ropa de consumo masivo para los trabajadores saldría más económica si se diseñara también como para niños de doce años.

Como se indicó, la práctica del ordenamiento ecológico de los usos del suelo sobre una amplia base territorial se enfrenta a notables insuficiencias y constituye una experiencia todavía excepcional. En la escala de la planificación urbana, que configura una práctica más establecida, no se ha sabido compaginar los enfoques ecológicos con los urbanísticos. Como regla general, las autoridades locales han solido pecar por omisión; librados a una espontaneidad más o menos tolerada, los procesos de asentamiento suelen ser degradantes para el medio ambiente, y también para la sociedad.

Sin embargo, cuando se trata de definir los usos del suelo a nivel intraurbano, la acción normativa se ejerce a veces en términos radicales y simplistas que también conllevan consecuencias negativas. La inflexibilidad de una normativa puede llegar a ser casi tan perjudicial como la ausencia de toda reglamentación. Así por ejemplo, la común definición de una zona como “habitacional” la condena a una monofuncionalidad estéril y perniciosa desde un punto de vista socioambiental: las extensiones de áreas-dormitorio resultantes reducen el potencial productivo y las perspectivas vitales de sus habitantes, y complican sin necesidad los problemas del transporte. Muchos precaristas o ex precaristas ubicados en “zona habitacional” ven frustradas sus ambiciones de crear microempresas locales, generadoras de riqueza y empleo, por la rigidez normativa de referencia. Se necesita un cambio de enfoque.

En vez de imponer al ciudadano el cumplimiento de una sola función en un espacio dado, valdrá la pena determinar de manera diferencial parámetros ambientales a los que tendría que atenerse *cualquier* función que los usuarios de un predio quisieran desarrollar en él, cuando difiera de la recomendada.

La opción política de dar vía libre al transporte privado contribuye a agravar de manera definitiva la situación ambiental del área metropolitana. En México, como en otras grandes ciudades de la región latinoamericana, el automóvil particular, prolongación de la vivienda de su propietario, constituye el mayor factor de degradación del espacio urbano. Tres décadas después del Informe Buchanan, seguimos sin comprender la necesidad de supeditar el tránsito vehicular privado a la conservación de la habitabilidad del entorno urbano. A un costo ambiental y económico creciente, seguimos eliminando “obstáculos” (construcciones, árboles, zonas verdes) con la esperanza, siempre frustrada, de “agilizar el tránsito”. La medida de prohibir la circulación de los vehículos particulares un día a la semana se estableció antes de proveer a la clase media capitalina de alternativas de transporte razonables, acordes con sus expectativas y su capacidad de pago. Aun en detrimento de otros satisfactores familiares, se ha incrementado el parque vehicular privado de tal manera que el programa “Hoy no circula” ha perdido ya una buena parte de su eficacia anticontaminante, sin conseguir transformar la cultura urbana ni las aspiraciones automovilísticas de la sociedad capitalina.

Mientras la ocupación del espacio público por parte de los vendedores ambulantes irrita, muchas veces con razón, a las autoridades delegacionales y a los usuarios, la misma acción ejercida por los automovilistas en el espacio urbano colectivo sólo parece suscitar una resignada tolerancia.

VII. HACIA NUEVOS ENFOQUES AMBIENTALES PARA LOS ESPACIOS HABITACIONALES

El problema del análisis de la dimensión ambiental de los asentamientos urbanos tiene un carácter interdisciplinario que todo mundo reconoce, pero que resulta difícil de asumir en la práctica. La interdisciplina no es asunto de simple buena voluntad. Con frecuencia genera un conjunto de trabajos sectoriales cuya integración dependerá tan sólo del buen oficio del encuadernador. La única manera de poner en práctica con efectividad la interdisciplina parece consistir en la aplicación de un enfoque de sistemas. El concepto de “sistema” suele padecer, sin embargo, de una grave ambigüedad polisémica. De lo que se trata, en última instancia, es de construir un objeto de estudio apropiado, cuya naturaleza sistémica, compleja y heterogénea, refleje las propiedades pertinentes para el tipo concreto de análisis de la realidad que se emprende.

Sobre esta base conceptual valdría la pena replantear la acción normativa de las autoridades locales. Los efectos de la promulgación de una reglamentación aislada o su revisión para incrementar sus exigencias pueden resultar frustrantes o incluso contraproducentes, al profundizar la marginación de la “ciudad ilegal” respecto a la “ciudad legal”. Más que revisar de manera aislada las leyes y los reglamentos, habría que repensar la forma de ejercer la función normativa para inducir comportamientos de la realidad que sean coherentes con directrices aceptables para la mayoría de la población urbana. Es necesario superar la rigidez de las compartimentaciones administrativas para establecer estrategias concretas y combinaciones de acciones que incluyan acuerdos y concertaciones, políticas de precios y tarifas, políticas crediticias, incentivos fiscales, subsidios selectivos, reglamentaciones *ad hoc*, en función de objetivos generales verificables.

Retomando algunas de las ideas expuestas con anterioridad, y a riesgo de simplificar en exceso, se presenta a continuación una relación, desordenada y en absoluto exhaustiva, de ideas o posibilidades interrelacionadas, que pudieran integrarse en una nueva estrategia para la intervención ambiental en las zonas habitacionales del área metropolitana.

1) Formulación y desarrollo de un programa metropolitano de racionalización energética, que se vincularía con programas de cobertura nacional. Esta acción se referiría tanto al proceso de construcción del entorno urbano como al funcionamiento del mismo. En este marco se podrían elaborar subprogramas específicos, referidos al transporte y a la industria.

2) Formulación y desarrollo de un programa metropolitano de racionalización hidráulica, en coordinación con las instituciones con jurisdicción en las cuencas aledañas al valle de México. Además de reducir los consumos excesivos, en este marco se especificará también una acción tendiente a potenciar los mecanismos de recarga de los acuíferos locales.

3) Densificación habitacional en sectores urbanos específicos. Como condición *sine qua non*, esta densificación tendrá que implicar una correlativa expansión de las áreas verdes y un mejoramiento de los espacios públicos, así como un abaratamiento de los costos de infraestructura de servicios.

4) Incentivos para la resolución a distintas escalas (familia, comunidad, barrio) de problemas como la gestión de residuos sólidos y líquidos, que en la actualidad dependen tan sólo de la intervención del Estado.

5) Ordenamiento ecológico y correspondiente declaratoria de usos del suelo en zonas amenazadas por la expansión urbana. Introducción de criterios ecológicos en la planificación urbano-regional en el altiplano.

6) Programa concertado con las comunidades locales para el mejoramiento de los espacios públicos, incluyendo una intensa reforestación. Cercana a su término la expansión física urbana, parece llegado el momento de iniciar un ambicioso proceso de transformación interior, para completar equipamientos y humanizar el paisaje urbano.

7) Cambio de énfasis en la política de transporte, privilegiando

un transporte colectivo mejorado y diversificado, cuya sola existencia desincentive el uso del automóvil particular. Supeditación de las necesidades del tráfico al mantenimiento de condiciones ambientales mínimas de los espacios públicos.

8) Creación de un sistema metropolitano de áreas protegidas, vinculado a programas educativos y de ocio.

9) Programa para facilitar la movilidad de la vivienda, tanto en función de cambios en la localización laboral como de ampliación o reducción de las necesidades familiares.

10) Diseño de mecanismos administrativos que permitan socializar los costos y beneficios de las diversas acciones privadas o públicas de mejoramiento ambiental.

TERCERA PARTE

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO

PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (1960-1987)

*Martha Schteingart**

Para analizar la producción de la vivienda en la Ciudad de México es necesario primeramente aclarar que existen varias formas de producción, que se corresponden con diferentes submercados habitacionales dirigidos, a su vez, a diversos grupos sociales de la población que habita la zona metropolitana. En cada una de esas formas de producción participa un conjunto diferenciado de agentes sociales y esa participación se vincula, asimismo, a diversos intereses económicos y políticos, dentro de los cuales se aplica la acción de las instancias gubernamentales. Aclarar, entonces, como lo haremos a continuación, cuáles son y cómo se dan algunas de las principales formas de producción habitacional en la Ciudad de México, y qué implicaciones económicas y sociales han tenido cada una de ellas nos ubica, a nuestro criterio, en un campo adecuado para entender la intervención de los poderes públicos en la problemática que nos ocupa y para dejar sentadas algunas bases de propuestas relativas a la política habitacional en esta zona.

I. FORMAS DE URBANIZACIÓN Y PRODUCCIÓN DE VIVIENDA

Antes de hacer referencia a las diferentes formas de producción de la vivienda conviene aclarar que la expansión de la Ciudad de México se ha dado a través tanto de fraccionamientos autorizados

* Profesora-investigadora del CEDDU, El Colegio de México.

como de asentamientos ilegales. Con respecto a esta división entre formas legales e ilegales que son el origen de la formación de nuevas urbanizaciones, debemos dejar sentado que a veces esos cortes no se presentan de manera neta, ya que asentamientos que se crearon a partir de mecanismos de ocupación del suelo que no corresponden al marco jurídico vigente pueden luego ser regularizados, mientras que en algunas operaciones aprobadas por los organismos oficiales competentes pueden presentarse más tarde situaciones irregulares, sobre todo al no cumplirse con los requisitos fijados por la ley con respecto a la provisión de servicios y equipamientos. Sin embargo, en lo que se refiere a la producción de la vivienda misma podemos decir que, en términos generales, en los fraccionamientos autorizados los habitantes de la ciudad no adquieren directamente un lote de terreno sino más bien una vivienda terminada, producida con la mediación de un promotor inmobiliario; en los asentamientos irregulares, en cambio, se accede al suelo a través de diferentes mecanismos, que en general se han denominado “ilegales” (véase el trabajo de E. Duhau que se incluye en este volumen), y en ellos los habitantes producen su vivienda a través de procesos en los que se incluye su propio esfuerzo, como mostraremos más adelante.

En la década de los sesenta se produjo una enorme reducción de los fraccionamientos aprobados en el Distrito Federal, que fue resultante de la prohibición establecida en esos años por el entonces regente de la entidad. Aun cuando al levantarse esa restricción, después de 1968, la aprobación de fraccionamientos tuvo un fuerte repunte, al concentrarse en sólo cinco años el 40% de todos los lotes aprobados entre 1940 y 1975 esas cifras resultaron muchísimo menores que las correspondientes a los municipios conurbados del Estado de México, donde el crecimiento poblacional fue más violento (los lotes o viviendas en fraccionamientos aprobados fueron unos 29 000 en el DF y 166 000 en el Estado de México, en el quinquenio 1970-1975) (Schteingart, 1990).

Si consideramos ahora el número de viviendas previstas en los fraccionamientos aprobados en los municipios conurbados del Estado de México¹ podemos comprobar que ellas ascendieron a

¹ Estos datos fueron obtenidos del análisis de las aprobaciones de fraccionamientos en los municipios conurbados del Estado de México, cuya presentación detallada aparece en Schteingart, 1990.

casi 552 000 unidades en el periodo 1958-1987 (el mayor porcentaje, 52%, se observó entre 1964 y 1975). Vale la pena destacar que el último periodo (1982-1987) presenta un porcentaje mucho más alto de viviendas que el correspondiente a la superficie de fraccionamientos aprobados y que se observa un aumento del número de viviendas por fraccionamiento con una disminución acénuada de la superficie promedio de los mismos. Ello indica que en los últimos años se da un aumento en la densidad habitacional en la expansión urbana, en particular por la construcción en altura; es decir, la vivienda individual (una vivienda por lote) es remplazada por la vivienda colectiva, con densidades habitacionales mayores por hectárea (la densidad promedio aumenta de 33 a 73 viviendas por hectárea en los ochenta). Asimismo, al distinguir los fraccionamientos populares y residenciales (diferencia establecida por la misma ley de fraccionamientos) comprobamos que las viviendas previstas en los primeros absorben el 83% del total, mientras que los fraccionamientos residenciales concentran sólo el 10% de las mismas (el 7% restante corresponde a los fraccionamientos campestres y social-progresivos). Así, que el proceso de densificación es mucho mayor en los fraccionamientos populares (por la construcción de vivienda colectiva), además de que, por supuesto, en estos últimos las densidades han aumentado debido al menor tamaño de los lotes para cada vivienda.

Al tomar en cuenta las viviendas previstas por municipio, comprobamos que los mayores porcentajes se han concentrado en Ecatepec, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli, que absorben el 55.4% del total y los sigue en importancia un grupo formado por los municipios de Atizapán, Coacalco, Naucalpan, Netzahualcóyotl y Tultitlán, que concentran el 37.6% de las mismas. La mayor parte de las viviendas previstas corresponde a fraccionamientos populares y sólo en Atizapán y Naucalpan alcanzan proporciones elevadas las viviendas en operaciones residenciales.

En los fraccionamientos aprobados, la vivienda se produce básicamente a través de la promoción inmobiliaria capitalista y en

Cabe aclarar que se habla de viviendas "previstas" porque ellas están calculadas tomando como base el número de lotes incluidos en cada fraccionamiento aprobado, y no con base en las viviendas realmente producidas.

una medida mucho menor a través de la producción por encargo,² sobre todo en los fraccionamientos residenciales, donde los lotes se vendieron sin vivienda. Es decir, una parte preponderante de la expansión urbana que ha tenido lugar a través de fraccionamientos incluye la forma de producción promocional.

Aunque la autoconstrucción se ha dado mayoritariamente en los asentamientos irregulares, también aparece, aunque en pequeña medida, en los fraccionamientos aprobados donde la tierra ha tenido precios más accesibles, sobre todo en aquellos realizados con la participación de organismos oficiales (como el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, AURIS, del Estado de México) y mixtos (como la Banca SOMEX). También habría de presentarse en los fraccionamientos social-progresivos, que comenzaron a aprobarse a partir de 1983 en el Estado de México, y que incluyen unas 10 500 viviendas previstas (sobre todo en Ecatepec y Chicolapan); no sabemos cuántas de éstas ya se han producido a través de la autoconstrucción con apoyo oficial, tal como lo establece la nueva legislación sobre fraccionamientos del Estado de México.

II. LAS POLÍTICAS HABITACIONALES DEL ESTADO Y EL FINANCIAMIENTO PARA DISTINTAS FORMAS DE PRODUCCIÓN DE LA VIVIENDA (1960-1987)

Nos referiremos a continuación al financiamiento de la vivienda a través de diferentes programas y, sobre todo, a la participación del Estado para apoyar las distintas formas de producción de esa mercancía. Ello nos servirá, asimismo, para observar cómo se combina la promoción inmobiliaria privada con el crédito público, o bien, con qué financiamientos han tenido lugar las promociones públicas. Por lo tanto, este análisis resulta fundamental para

² Se entiende por *producción inmobiliaria capitalista* aquella en la que intervienen agentes promotores que financian y organizan la producción, ocupándose también, en general, de la distribución de las viviendas producidas; ella implica una producción para el mercado y también la incorporación de una serie de agentes y de técnicas modernas de gestión de los procesos de producción-distribución. Luego nos referiremos a esta forma de producción en la Ciudad de México. La producción por encargo, más tradicional y en declinación, no implica una producción para el mercado ni de vivienda en serie, sino que trae aparejada una forma limitada de producción habitacional.

entender cuáles son los actores sociales que participan en las diferentes formas de producción habitacional.

Dividiremos el periodo en estudio en dos grandes etapas; la primera de ellas se extiende desde principios de los años sesenta hasta principios de los ochenta, y la segunda cubrirá fundamentalmente la última década, durante la cual se han dado cambios importantes.

Periodo 1962-1982

Con la reforma legal de 1962 se abrió paso a la creación del Programa Financiero de la Vivienda y a la expansión del crédito hipotecario en general. Ese programa formó parte de la política desarrollada por el Estado mexicano para establecer fideicomisos públicos y fondos para aumentar el flujo del crédito hacia líneas de actividad que habían estado restringidas, justamente por la falta de financiamiento, como era el caso de la vivienda. En general, esos fondos eran empleados para complementar los recursos de las instituciones privadas de crédito, tanto para la reducción de los riesgos del préstamo como para incrementar la liquidez. Así, se crearon como parte del programa mencionado el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (Fovi) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga), fideicomisos del Banco de México a través de cuyo control se canalizaban recursos de los departamentos de ahorro de los bancos privados hacia la vivienda llamada de "interés social". Esos créditos presentaban condiciones más favorables en cuanto al desembolso inicial y al pago de las cuotas para la amortización de la deuda, manifestando pequeñas variantes según se tratara de créditos a promotores, a organismos gubernamentales, a sindicatos o a particulares. Cubrían, desde un principio, el 80% del costo de la vivienda (llegaron a cubrir el 95% con la ayuda del Foga) y se comenzaron a otorgar con tasas de interés de 10% y 12% anual (que, como veremos, cambiaron mucho con la inflación) para la construcción o adquisición de viviendas que cumplieran con las normas establecidas por el Fovi y cuyos precios máximos no podían superar ciertos topes fijados por ese fondo, los cuales también han ido variando, sobre todo en los últimos años.

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

Por otra parte, el sistema del Fondo Nacional de la Vivienda, creado en 1972 con base en la captación de recursos sobre el 5% del salario de los trabajadores, significó otro cambio importante en la intervención del Estado en el financiamiento y una nueva posibilidad de canalizar crédito, particularmente para la vivienda de los trabajadores, que anteriormente habían sido atendidos de manera muy limitada. Esta modalidad se aplicó a tres sectores de trabajadores, dando como resultado la creación de tres fondos: el Infonavit, para los trabajadores de cualquier empresa privada; el Fovissste, para los trabajadores al servicio del Estado, y el Fovimi (ISSFAM) para las fuerzas armadas. En estos casos las características del crédito fueron mucho más favorables que las de los sistemas anteriores; así, el Infonavit otorgaba créditos amortizables en un plazo de 10 a 20 años, las cuotas eran proporcionales al salario (del 14 al 18% del salario de los trabajadores) y la tasa de interés del crédito ejercido del 4% anual sobre saldos insolutos. En el caso del Fovissste, esa tasa de interés ascendía al 6 por ciento.

La incorporación de estos fondos, sobre todo del Infonavit, produjo nuevamente un salto importante en la producción de vivienda con apoyo estatal, la cual llegó en los años setenta a unas 55 400 unidades anuales promedio en todo el país y a 18 800 unidades anuales promedio en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

En cuanto a las instituciones más importantes del Estado que han participado en el financiamiento y producción de la vivienda en esa zona, la más antigua es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), que tiene más de 50 años de funcionamiento; le sigue el citado Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (Fovi), con más de 25 años, y las restantes

son mucho más recientes, ya que aparecieron entre 1970 y 1973. Sin embargo, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (Indeco) remplazó al Instituto Nacional de la Vivienda; la Dirección General de la Habitación Popular (DGHP), que pertenecía al Departamento del Distrito Federal, realizaba acciones que antes correspondían a ese Departamento; y el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (Fovissste) representa la continuación de las acciones del ISSSTE; sólo el Infonavit y Auris (organismo del Estado de México) no tuvieron precedentes institucionales. La DGHP desaparece en 1977 y sus funciones pasan a la Comisión de Desarrollo Urbano del DF (Codeur); hacia el final de esta etapa (1962-1982), el Fondo de Habitaciones Populares, que formaba parte de Banobras, se separa de éste y el Indeco es liquidado; las funciones de este último fueron absorbidas por 28 Institutos de Vivienda de los Estados. En síntesis, los programas de vivienda con apoyo gubernamental, en la ZMCM, han sido llevados a cabo a través de varias instituciones de cobertura nacional, pero también por medio de organismos locales correspondientes al Departamento del Distrito Federal (DGHP) y al gobierno del Estado de México (Auris).

En los años sesenta, los recursos de las instituciones a las que hemos hecho referencia provinieron en un altísimo porcentaje de la banca privada, el 15% aproximadamente de recursos presupuestales del Gobierno Federal y, en menor medida, de empréstitos extranjeros (sobre todo en el caso del Fovi, en un comienzo, y en el de Banobras). Con la aparición de los fondos, particularmente del Infonavit, se modificó de manera sustancial la composición del origen de los recursos y la participación de la banca privada bajó considerablemente su peso en la inversión. Hasta 1976 el Infonavit y el Fovissste absorbían casi el 80% del total invertido a través de los mismos, mientras que el PFV, que como vimos había sido dominante hasta 1970, perdió peso al representar sólo el 15.5% del total. En el periodo 1977-1980, en cambio, si bien el Infonavit siguió aumentando sus inversiones, bajó su peso con relación al total (pasó del 55.1% al 46%), mientras se recuperó un poco el PFV, cuyas inversiones llegaron a representar el 25.8% del total, debido a una elevación bastante importante de las mismas. El Fovissste siguió aumentando su importancia, pero el peso de Banobras, Indeco, Codeur e Issfam bajó relativamente en el conjunto de la inversión.

Ya la inflación (aunque muy limitada comparada con la que se desencadenaría a partir de 1982) había comenzado a hacer sentir sus efectos hacia fines de los años setenta en todos los programas de vivienda, pero sobre todo en el PFV. Así, los cajones fijados por el Fovi, en los que se diferenciaban dos tipos de vivienda, habían permanecido constantes en sus precios desde la creación del programa en 1963 hasta 1973, pero a partir de este último año se presentaron variaciones anuales que llegaron hasta 1980, cuando comenzaron las variaciones trimestrales, coincidentes con el rápido aumento del costo de la construcción. Se produjo, luego, un desplazamiento de los sectores de ingreso que tenían acceso a esos cajones de vivienda en favor de los de más altos ingresos, de manera que cada vez se podía afirmar menos que dichos cajones estaban destinados a familias de ingresos mínimos, bajos o medios. Por ejemplo, en 1980, los cajones fijados por el Fovi sólo permitían el acceso a la llamada vivienda de interés social a un 7.2% de la población, la de altos recursos (Schteingart, 1982).

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

sentido, es necesario aclarar que ambas instituciones han atendido sólo a una pequeña proporción de sus suscriptores con necesidad de vivienda: el Fovissste había declarado que su demanda satisfecha representaba sólo el 8.8% del total en el periodo 1973-1980 y el Infonavit (como producto de una investigación aplicada en 29 localidades), que en 1980 sus recursos tan sólo permitieron atender al 2.6% de la demanda efectiva.

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

En cuanto a la promoción de viviendas por parte del Estado, la situación cambió notablemente a partir de 1976. En el caso del Infonavit, las viviendas financiadas a través de las llamadas promociones directas, que constituían el 88% del total en 1974-1975, bajaron a sólo el 3.15% en 1979, para desaparecer totalmente a partir de 1980. Asimismo, el PFV, que en el periodo 1973-1976 financió el 59.7% de las viviendas a través de programas de promoción pública (sobre todo de Indeco y de DGHF), en el periodo de 1977-1980 sólo financió el 7%. En resumen, del total de viviendas producidas con intervención oficial en la primera parte de la década, cerca del 80% fue realizado a través de promociones públicas, mientras que, en los últimos años de la misma, más del 85% de las unidades financiadas se incluyó en las promociones privadas. Esto se relaciona con el gran desarrollo que han tenido las empresas promotoras privadas en esta última época.

Ante las dificultades para ofrecer vivienda terminada a amplios sectores de la población, comenzaron a surgir algunos pro-

gramas para orientar la acción pública hacia el apoyo a la autoconstrucción a través de la oferta de tierra barata, ayuda financiera y técnica a los grupos de menores ingresos, etc. Estos nuevos programas significaron un intento por incorporar, de manera más sistemática y global, acciones que ya habían venido realizando, aunque de manera muy limitada, organismos como Indeco y Auris. Sin embargo, los recursos destinados a ese tipo de programas fueron muy limitados; por ejemplo, mucho menores que los fijados en el Programa Nacional de Vivienda de 1978. En 1980, un 44% de las acciones se realizaba con el 4% de la inversión, que provenía de recursos fiscales (Mier y Terán, 1982).

1982-1987

A mediados de 1981 se inicia lo que muchos consideran la crisis más profunda de la economía mexicana desde la depresión de los años treinta. Para enfrentarse a ella, el gobierno federal puso en práctica diversas medidas, sobre todo a partir de agosto de 1982. Los costos de producción de la vivienda se elevaron drásticamente y se amplió cada vez más la brecha entre el crecimiento de los precios y el de los salarios. Así, de 1974 a 1981, los índices de salarios y de precios al consumidor tuvieron los mismos incrementos (un promedio anual de 35.6%); en ese lapso, los índices del costo de la vivienda de interés social y de los materiales de construcción presentaron aumentos promedio anuales de 45.4% y 47%, respectivamente. En cambio, entre 1981 y 1987, el índice general de precios subió mucho más rápidamente que el de los salarios mínimos (fue un 65% superior al de estos últimos); los materiales tuvieron los mayores incrementos, ya que su promedio anual fue un 103% superior al de los salarios, cuando en años anteriores había sido sólo un 32% más alto. Estas cifras expresan claramente cómo se alejan, en una coyuntura inflacionaria como la que ha atravesado el país, las posibilidades de acceso de la mayoría de la población a una vivienda, sobre todo por la carestía de los materiales de construcción.

Como consecuencia de la nacionalización de la banca en 1982, en un primer momento se realizó un fuerte ajuste de los *intereses de la vivienda de interés social y de tipo medio* que colaboró en una

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

Con la nacionalización bancaria, el Programa Financiero de la Vivienda pasó a funcionar en un comienzo con una tasa fija única del 11%, pero con los cambios posteriores, que no tardaron en hacerse efectivos, se volvió a una situación similar a la que existía antes de la nacionalización de la banca, agravada por el aumento acelerado de la inflación y de las tasas de interés.

Debido a los fuertes aumentos de los cajones y a que se había reconocido que el programa venía resintiendo pérdidas constantes en su cobertura social (además de que se estaba descapitalizando por el alto grado de subsidio a las tasas de interés), en febrero de 1984 se implantó un nuevo sistema de financiamiento que consistió básicamente en que para cada cajón se fijaron los ingresos mensuales, mínimos y máximos de los sujetos de crédito, en determinado número de veces el salario mínimo del DF y, además, el pago mensual de esos sujetos, en proporción a ese mismo salario. Dada la fuerte inflación, los valores de las viviendas se ajustarían en forma trimestral y las tasas de interés, que eran del 15%, 19%, 25% y 30% al comienzo para los tipos 1, 2, 3 y 4 respectivamente, aumentarían en razón del 15% del incremento del salario mínimo, mientras que las mensualidades lo harían en razón de un 70% del aumento del salario.

Luego, además de las modificaciones con respecto a la forma en que se efectuaba el financiamiento y la recuperación de los créditos, se incrementó la proporción de los saldos de captación que los bancos otorgaban para los créditos a la vivienda. Se pasó, de esta manera, del 3% al 5% en 1985, y se estableció, además,

que a partir de abril de ese año el porcentaje se elevaría gradualmente hasta llegar al 6% de la captación en un plazo de 13 meses. Con estas modificaciones y de acuerdo con lo establecido en el Programa Nacional de Vivienda de 1984-1988, se aumentaba considerablemente el volumen de inversión para la vivienda de interés social. En 1986 se tomaron nuevas medidas, ya que, al registrarse una inflación superior a la esperada, se consideró que el subsidio no se estaba reduciendo en la forma deseada. Entonces, los ajustes del 70% del incremento de los salarios mínimos se transformaron en aumentos en la misma proporción de ese incremento; asimismo, el crédito puente, que se entrega al promotor para financiar su operación, también sufrió cambios importantes. La tasa de interés de ese crédito se mantuvo baja hasta 1984 (del 12% al 15%), se incrementó luego hasta el 40% y en 1986 alcanzó el costo porcentual promedio de captación (CPP). Esto afectó fuertemente la organización de los negocios inmobiliarios. El ajuste de los cajones de vivienda se hizo mensual a partir de fines de 1986 para hacer frente a la altísima tasa de inflación, que no dejó de incrementarse.

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

Por lo que se refiere al Infonavit, ha concentrado el 45% de la producción total de vivienda terminada realizada por los diferentes organismos habitacionales y ha seguido aumentando su producción. Sólo recientemente, hacia mediados de 1987, ese Instituto introdujo modificaciones en su sistema de financiamiento para adecuarlo a las condiciones de una economía inflacionaria.

El nuevo mecanismo financiero funciona con las siguientes bases: *a)* el precio de la vivienda financiada se traduce a su equivalente en número de veces el salario mínimo vigente en ese momento, y esto constituye el monto del crédito; *b)* se descuenta a todos los trabajadores acreditados el 20% del salario mínimo, con excepción de los que perciben un salario mínimo, a los que se descuenta el 19%; *c)* el crédito se amortiza cuando el trabajador paga el número de veces el salario mínimo objeto del crédito o bien cuando se cumple el plazo máximo de 20 años. Según la institución, el nuevo sistema garantizaría el nivel real de recuperación, independientemente de cuál fuese la inflación, ya que los pagos y el saldo insoluto se ajustarían a ésta a través del incremento del salario mínimo (Infonavit, 1987).

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

Las promociones del Infonavit han bajado en los últimos años en el DF, mientras que aumentaron considerablemente en los municipios conurbados del Estado de México (se concentraron particularmente en las delegaciones de Coyoacán, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, en el DF, y en Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Coacalco, en el Estado de México) (véanse cuadros 1 y 2). La dinámica poblacional del DF en la última década y, sobre todo, la carestía del suelo en esta entidad son las principales causas de esta distribución dentro de la zona metropolitana. Las viviendas se han ubicado tanto en grandes fraccionamientos promovidos por promotores privados, como en aquellos aprobados en favor del mismo Instituto, lo cual se ha vuelto más frecuente en los últimos años, coincidiendo con las nuevas prácticas de adquisición de tierras de este organismo.

Con respecto a los programas de vivienda progresiva, lotes y servicios y mejoramiento habitacional puestos en práctica, éstos han cobrado una solidez y presencia mucho mayores que en los años anteriores, gracias a la experiencia acumulada y sobre todo

CUADRO 1
Operaciones habitacionales del Infonavit en el DF (1973-1986)

Delegación	Producción de viviendas por periodos									Distribución geográfica de la producción					
	Periodo I (1972-1976)			Periodo II (1977-1982)			Periodo III (1983-1986)			Total de viviendas	%	Periodo I %	Periodo II %	Periodo III %	
	Número de viviendas	%	Número de viviendas	%	Número de viviendas	%	Número de viviendas	%							
Álvaro Obregón	28	1.9	1 058	72.7	370	25.4	1 456	1.8	0.8	3.3	2.8				
Azcapotzalco	13 310	72.2	3 537	19.2	1 580	8.6	18 427	23.6	40.5	11.0	12.0				
Benito Juárez	48	67.0	24	33.0	—	—	72	0.1	0.1	0.1	—				
Coyoacán	7 891	29.3	18 512	69.0	480	1.7	26 883	34.5	24.0	58.0	3.6				
Cuauhtémoc	84	61.8	52	38.2	—	—	136	0.2	0.2	0.1	—				
G. A. Madero	1 883	14.6	3 576	27.7	7 438	57.7	12 897	16.5	6.0	11.1	56.4				
Iztacalco	5 910	84.3	896	12.8	200	2.9	7 006	9.0	18.0	2.7	1.5				
Iztapalapa	1 821	30.4	2 274	38.0	1 891	31.6	5 986	7.7	5.5	7.0	14.3				
Miguel Hidalgo	113	34.0	20	6.0	200	60.0	333	0.4	0.3	0.1	1.5				
Tláhuac	—	—	—	—	180	100.0	180	0.3	—	—	1.3				
Tlalpan	300	10.2	2 050	70.4	564	19.3	2 914	3.8	1.0	6.4	4.3				
V. Carranza	35	34.0	68	66.0	—	—	103	0.1	0.1	0.2	—				
Xochimilco	1 267	80.8	—	—	300	19.2	1 567	2.0	3.5	—	2.3				
Total D.F.	32 690	42.0	23 067	41.0	13 203	17.0	77 960	100.0	100.0	100.0	100.0				

FUENTE: Información del Infonavit (Listado de frentes).

CUADRO 2
Operaciones habitacionales del Infonavit en los municipios conurbados del Estado de México (1973-1986)

Delegación	Producción de viviendas por periodos						Distribución geográfica de la producción							
	Periodo I (1972-1976)		Periodo II (1977-1982)		Periodo III (1983-1986)		Total de viviendas		Periodo I		Periodo II		Periodo III	
	Núm. de viviendas	%	Núm. de viviendas	%	Núm. de viviendas	%	Total de viviendas	%	%	%	%	%	%	%
Atizapán Zaragoza	490	36.3	677	50.0	185	13.7	1 352	2.5	4.3	3.1	0.9			
Coacalco	645	11.0	1 218	20.8	4 002	68.2	5 865	10.6	5.6	5.6	18.5			
Cuaut. R. Rubio	—	—	—	—	1 184	100.0	1 184	2.1	—	—	5.5			
Cuaut. Izcalli	3 760	23.3	6 875	43.0	5 417	33.7	16 052	29.1	32.8	31.6	25.1			
Ecatepec	4 471	32.0	4 422	30.0	5 640	38.0	14 533	26.4	39.0	20.3	26.1			
Naucalpan	93	3.0	556	18.0	2 431	79.0	3 080	5.6	0.8	2.6	11.2			
Nicolás Romero	—	—	85	100.0	—	—	85	0.2	—	0.4	—			
San Mateo Atenco	—	—	114	100.0	—	—	114	0.2	—	0.5	—			
Tecamac	344	8.8	3 538	91.2	—	—	3 882	7.0	3.0	16.3	—			
Texcoco	90	41.7	126	58.3	—	—	216	0.4	0.8	0.6	—			
Tlanepantla	1 574	33.0	2 042	42.5	1 190	24.5	4 806	8.7	13.7	9.4	5.5			
Tultitlán	—	—	2 078	57.0	1 561	43.0	3 639	6.6	—	9.6	7.2			
Total	11 467	20.9	21 731	39.7	21 610	39.4	54 808	99.5	100.0	100.0	100.0			

FUENTE: Información del Infonavit (Listado de frentes).

a la creación y consolidación del Fideicomiso del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (Fonhapo), organismo creado en 1981 para atender las necesidades de la población no asalariada de menores recursos. Durante la administración del presidente De la Madrid este fondo cobró mucho impulso, otorgando créditos a grupos organizados e instituciones.

El problema fundamental del Fonhapo ha sido la falta de recursos, por lo cual se buscaron nuevas formas de recuperación de los créditos, que en parte sucumbieron ante la fuerte inflación de los años ochenta. La política del fondo consistió en dar mayores subsidios a los créditos de menor monto (del 28% del monto del crédito contratado en términos del salario mínimo y adicionalmente otro subsidio del 10% por buen pago), mientras para los créditos mayores no se aplican subsidios. El sistema crediticio basado en salarios mínimos permitiría teóricamente una recuperación que no sería afectada por la inflación. Sin embargo, esta condición no se ha dado en la práctica porque el salario mínimo ha permanecido estancado en los últimos años, mientras la inflación, aunque mucho menor, ha seguido presentándose; esto ha generado problemas de recuperación financiera para el fondo.

Por lo tanto, como consecuencia de la crisis, el Fonhapo tuvo que reducir los subsidios a través de una mayor recuperación real de los créditos disminuyendo, asimismo, los montos financiados por acción para poder aumentar el número de acciones (esto lo ha llevado a disminuir la superficie promedio del "pie de casa", así como la correspondiente al terreno, en los proyectos de lotes y servicios; Fonhapo, 1987). Se observa entonces en este caso una tendencia similar a la señalada para el Infonavit.

Además, en los últimos años el fondo ha manifestado no poder seguir financiando la adquisición de suelo por falta de recursos, por lo cual los grupos solicitantes de crédito tienen que llegar con los predios previamente adquiridos (generalmente en condiciones comerciales). Esto ha generado fuertes reclamos por parte de los grupos sociales para los cuales se ha vuelto mucho más difícil el acceso al crédito del Estado. Es decir, que la situación de tener que "hacer más con menos" se ha agravado, limitándose así las posibilidades de esta institución para hacer frente a los problemas habitacionales de la población de menores recursos. Es interesante señalar que entre 1983 y 1988 el Fonhapo multiplicó por seis el

monto de inversión promedio por acción mientras que en los casos del Infonavit y del Fovi ese monto se multiplicó por más de 25 (Coulomb, 1991); además, en su mejor año, las acciones desarrolladas por Fonhapo representaron sólo el 4.3 % de las necesidades de vivienda de la población con ingresos inferiores a 2.5 salarios mínimos (Duhau, 1988).

III. LA PROMOCIÓN INMOBILIARIA CAPITALISTA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En cuanto a la promoción inmobiliaria capitalista, un estudio que hemos llevado a cabo, basado en una encuesta realizada entre los promotores grandes y medianos que actuaban en la ZMCM en 1979-1980 mostró que ésta surgió a comienzos de los años sesenta, coincidiendo con el desarrollo del Programa Financiero de la Vivienda que el Estado puso en práctica en un momento de gran aumento de la demanda de vivienda, sobre todo de los estratos medios de la población urbana. Las estadísticas sobre ese periodo permitieron comprobar la presencia de una gran concentración de la promoción apoyada por dicho programa de financiamiento: sólo siete grandes empresas absorbieron el 80% de las 20 000 operaciones autorizadas. Los promotores fueron agrupados de acuerdo con sus actividades desarrolladas, tomando en cuenta principalmente la combinación entre promoción y construcción de la vivienda. Surgieron así varias categorías, que podríamos resumir de la siguiente manera: las que incluían a los grupos constructores (más o menos importantes, dedicados sólo a la construcción de vivienda o básicamente a realizar obra pública y construcciones diversas) y las que comprendían a grupos centrados en la promoción inmobiliaria o en la venta de tierra urbanizada, que se diferenciaban entre sí por la inclusión o no de la construcción y/o venta de vivienda en la actividad de los grupos. La mayor parte de los promotores había aparecido en los primeros años de la década de los setenta, y unos cuantos en los sesenta; estos últimos fueron los que desarrollaron los grandes fraccionamientos en los municipios conurbados del Estado de México. De las 21 empresas estudiadas, 6 estaban vinculadas al gran capital nacional o al capital extranjero, pero sus formas de acción eran diferentes en cuanto a la

participación en las diferentes etapas del proceso de producción-distribución de la vivienda.

En lo que se refiere a las actividades desarrolladas por esos grupos, casi la mitad producía al menos 1 000 viviendas anuales, aunque algunos de ellos, sobre todo los que se apoyaban básicamente en la promoción y en la especulación con el suelo, vendían en una medida importante lotes de terreno sin vivienda. Si bien, como apuntamos más arriba, fue el crédito de interés social del PFV el que colaboró de manera más sustancial al surgimiento de esos grupos, el análisis del financiamiento utilizado por los mismos mostró que en la mayoría de los casos se daba una combinación de tipos de crédito para distintos grupos sociales; es decir, los promotores no se especializaron en un submercado particular, sino que atendían generalmente a diferentes estratos sociales (por supuesto, siempre entre aquellos que ganaban más de tres veces el salario mínimo). En cuanto a los lugares donde los grupos realizaban sus promociones, en un 35% de los casos éstos operaban en una sola área (por ejemplo, en el mismo municipio), y a veces incluso a través de una sola gran operación, fenómeno que se observó particularmente en los promotores que basaron su actividad en la promoción y fraccionamiento del suelo. En cambio, los constructores presentaron una mayor diversificación de lugares y una mayor presencia en áreas centrales o intermedias (en el Distrito Federal), lo cual se vinculó también a la construcción de conjuntos de vivienda colectiva con un uso más intensivo del suelo.

En los años sesenta se originaron los mayores fraccionamientos detectados, pero la investigación mostró que hacia fines de los setenta comenzó a resultar difícil adquirir grandes extensiones de terrenos en la zona metropolitana y los promotores prefirieron comprarlos al Estado a precios más convenientes, o buscarlos fuera de esa zona. Esta situación se vincula, en nuestra opinión, con el hecho de que una parte importante de la ciudad creció sobre terrenos de las comunidades agrarias, que pueden pasar a usos urbanos con la intervención del Estado, a través de algunas instituciones facultadas para expropiar terrenos y destinarlos a vivienda de interés social (lo cual no necesariamente se ha cumplido en la realidad). La compra de tierras al Estado fue más común entre los grupos constructores, que aparecieron más tarde, mientras que los grandes grupos inmobiliarios, entre los cuales se incluían los

vinculados al capital extranjero, poseían grandes extensiones que fueron desarrollando en los años setenta, con excepción de algunos que tuvieron que vender sus reservas por problemas financieros. La asociación de los promotores con los propietarios iniciales del suelo constituyó una práctica bastante difundida para evitar los grandes desembolsos originales en las operaciones realizadas.

Los promotores de grandes fraccionamientos que absorbieron una parte considerable de toda la tierra fraccionada en los municipios conurbados fueron tres grupos nacionales (a veces vinculados entre sí), tres grupos de capital extranjero y uno vinculado a la banca mixta Somex, que recibió los negocios en quiebra de una gran empresa inmobiliaria que había comenzado sus actividades en los años cincuenta. El análisis detallado de esas operaciones nos mostró que, como habían señalado otros estudios, para su realización se combinaba un capital de promoción relativamente pequeño con un capital bancario (hipotecario y de corto plazo), a veces con capital de préstamo del Estado, o con una combinación de ambos.

La promoción habitacional del Estado se realizó sobre todo en los años sesenta y comienzos de los setenta, en un momento en que la promoción privada no estaba aún muy desarrollada y particularmente cuando las empresas constructoras todavía no se habían incorporado a la promoción. Es decir, no se llevó a cabo para impedir que el capital promocional privado tuviera un campo donde valorizarse, sino más bien para suplir la ausencia del mismo. A través del crédito y de la oferta de terrenos, el Estado tendió a apoyar a los promotores privados, los cuales se fortalecieron en una época de expansión del mercado que atrajo también capitales provenientes de los sectores industrial y financiero. Podríamos decir que, en el caso de México, sí se ha dado una cierta coincidencia entre los ciclos económicos y los ciclos inmobiliarios, lo cual no necesariamente ocurre en otros casos.

A partir del inicio de la crisis que, como vimos, provocó una serie de cambios en las políticas habitacionales del Estado, el sector promocional sufrió también modificaciones importantes. La segunda encuesta realizada entre las empresas promotoras en 1986-1987 reveló la desaparición o declinación de algunas empresas importantes, entre las que se incluían dos vinculadas al gran capital nacional y una al capital extranjero. Las pocas que apare-

cieron después del comienzo de la crisis eran más bien pequeñas, o se trataba de agentes con buenas vinculaciones políticas con autoridades u organismos del Estado.

Como consecuencia de la desaparición del crédito P.H. para sectores más solventes o a las restricciones del crédito de interés social, sólo un 25% de las empresas mantuvo una producción importante. La crisis produjo también una mayor diversificación de las actividades de las empresas (incluyendo promociones turísticas y de centros comerciales, producción de algunos materiales de construcción, etc.), diversificación que ya no se dio únicamente, como en el periodo anterior, entre los grupos constructores importantes. Otro cambio significativo se relacionó con el tipo de promociones efectuadas, puesto que en los últimos años casi no se vendieron lotes sin vivienda (incluso la fraccionadora más importante, Incobusa, dejó de vender lotes solos en la mayor parte de sus promociones), sino que predominaron los conjuntos habitacionales.

Por otra parte, se produjo una pérdida en la diversificación de las fuentes de financiamiento y, además, los cambios introducidos en el PFV, que constituyó casi la única fuente de créditos para la gran mayoría de los promotores analizados, implicaron modificaciones importantes en la lógica de operación de los grupos. Realizar las operaciones en menor tiempo parecía ser la preocupación principal de los promotores para poder hacer frente a los cambios introducidos en el crédito puente y en la amortización del financiamiento a los usuarios, producto básicamente de la fuerte inflación. Es decir, el aumento de la rotación del capital, que había estado siempre presente en los objetivos de los promotores, se hizo aun más necesario con la crisis para seguir obteniendo una tasa de ganancia aceptable para las empresas.

Ante la crisis, también surgieron nuevas estrategias, como por ejemplo, la búsqueda de nuevos mercados en otras zonas del país o nuevas asociaciones con los organismos públicos, entre las cuales destacaron las asociaciones en participación con Auris, que se convirtió en Instituto de Vivienda del Estado de México.

Como resultado de la situación que hemos descrito, las reservas territoriales de los grupos promotores disminuyeron notablemente en la ZMCM, mientras que aparecieron muchas más empresas con reservas en otras ciudades del país. La compra de tierras al Estado

por parte de algunos promotores se acentuó en los últimos años y se observó, asimismo, en sentido inverso, la compra de terrenos por parte de ciertos organismos habitacionales a los promotores que tenían aún bastantes reservas y no estaban en condiciones de continuar con grandes operaciones.

Podemos afirmar, entonces, que en las diferentes coyunturas en que estudiamos la promoción inmobiliaria en la Ciudad de México, observamos cambios importantes en cuanto al tipo de empresas que han dominado en ese sector y diferencias en la forma de combinación de sus prácticas con las políticas y acciones del Estado. El predominio de empresas de capital extranjero o de cierto tipo de capital inmobiliario nacional no continuó con la crisis, sino que surgieron grupos ligados a nuevos intereses, cuya actividad se vinculó más estrechamente a las nuevas políticas del Estado, tanto con relación a la tierra como al financiamiento. Con respecto al apoyo del Estado al capital privado, podemos decir que fue contradictorio, ya que, por un lado, sirvió a las empresas mediante la oferta de tierra barata para las operaciones y aseguró cierto mercado a través del crédito de interés social, sobre todo en una época en que se estrechó el mercado de los sectores más solventes; pero, por otro lado, ello no ocurrió sin imponer también a las empresas algunas restricciones en cuanto a la forma de operar con esos créditos, afectando indudablemente a algunas de ellas, que no pudieron adaptarse a la nueva realidad (Schteingart, 1990).

IV. LA PRODUCCIÓN POPULAR DE VIVIENDA

El crecimiento metropolitano fue por supuesto mucho mayor en colonias populares que en fraccionamientos para sectores medios. Los análisis realizados con respecto a la forma de producción de la vivienda en esos asentamientos pusieron de manifiesto que la autoconstrucción propiamente dicha tuvo en ella una participación importante, aunque también en repetidas ocasiones se pudo observar la participación de formas de producción en las que se combina la autoconstrucción con la producción por encargo; así, algunas partes de la vivienda son realizadas por los usuarios, mientras que para otras partes más complejas y difíciles de construir se recurre a la contratación de trabajo asalariado. Estas

combinaciones pueden presentar diferentes opciones, ya sea por el distinto peso que puede tener cada una de las formas de producción en el proceso total de edificación de la vivienda, ya por las variadas condiciones que se encuentran en la contratación de la mano de obra asalariada. En estos casos la construcción de la vivienda se caracteriza generalmente por no contar con ningún mecanismo institucional de crédito y por ser financiada por los propios usuarios cuando cuentan con un "superávit" del ingreso familiar. Esto provoca que la construcción sea realizada en forma paulatina y que el estado de las viviendas sea precario o que éstas permanezcan sin mejorar durante mucho tiempo, lo que da como resultado un lento proceso de consolidación de las mismas. En la mayoría de los casos, esas viviendas no cumplen con las normas vigentes establecidas en los reglamentos de construcción, por lo que su producción se realiza en un marco de ilegalidad que se superpone al que se presenta para el caso del acceso al suelo.

En un estudio realizado en seis colonias populares de la Ciudad de México y que tomó como base 600 entrevistas a familias representativas del total que habitaba esas colonias (CENVI, 1981), se concluía que en el 52.6% de los casos de la muestra, se empleó en la construcción sólo mano de obra familiar, en un 19.5% se utilizó en parte mano de obra contratada y en parte mano de obra del usuario y de familiares no pagados; por último, sólo en un 16.3% de los casos se detectó que las viviendas habían sido construidas exclusivamente con mano de obra contratada (es decir, por encargo), incluyendo albañiles, maestros y trabajo pagado de familiares. En otro estudio, en el que se estableció una tipología de vivienda correspondiente a las distintas fases observadas en el proceso de construcción y consolidación de la misma, se presentó una relación entre los tipos de vivienda y la mano de obra utilizada en la producción de cada uno de esos tipos (Bazant, 1982). Dejando de lado el tipo 1, que correspondía a la vivienda precaria, totalmente construida por las familias, se observó que en la vivienda tipo 2 (que se encuentra en la etapa inicial de construcción de la vivienda definitiva) las familias participaban con un poco más de la mitad de la mano de obra en la construcción y contrataban albañiles para la otra parte. En más de un 85% de los casos, los mismos habitantes realizaban las mejoras. En la vivienda de tipo 3 (correspondiente a la etapa de expansión), las familias aporta-

ban el 35% de la mano de obra y contrataban albañiles sobre todo para las ampliaciones. Por último, para la vivienda de tipo 4, en la etapa de consolidación, la familia aportaba sólo el 20% de la mano de obra para las ampliaciones, ya que se disponía de más recursos económicos debido a que más miembros de la familia trabajaban y, también, porque contaban con menos tiempo libre. Para las mejoras se contrataba más del 6% de la mano de obra, básicamente albañiles y plomeros para las instalaciones de baño y cocina. Con esto se podía concluir que, a medida que avanzaba el proceso de consolidación de la vivienda, disminuía la proporción de trabajo familiar, aumentaba de manera correspondiente la relativa al trabajo asalariado y cambiaba, al mismo tiempo, el tipo de mano de obra empleada. Esto también se relacionaba con el aumento en el grado de dificultad de la construcción y con las posibilidades económicas de las familias.

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

Si bien las investigaciones citadas señalan que los salarios y ahorros para financiar la construcción de la vivienda provienen sobre todo del jefe de familia, a través de algunas exploraciones que realizamos en cinco colonias populares de la ZMCM (Schteingart, 1986) pudimos comprobar que con la crisis ha aumentado la participación de otros miembros de la familia, así como los traba-

jos complementarios, en el empleo principal o en un segundo empleo.

La vivienda se produce, entonces, con grandes sacrificios de las familias, como consecuencia de la prolongación de la jornada laboral, no sólo para autoconstruir la morada sino también para conseguir mayores recursos que permitan pagar los insumos, cada vez más caros, que entran en la construcción.

Si bien estas viviendas se producen como bien de uso, muchas veces pueden entrar a la circulación ya sea a través de la venta o del alquiler de toda la vivienda o de parte de la misma. Muchos han señalado el gran aumento de la renta de cuartos en las viviendas de las colonias periféricas como una alternativa para las clases populares, cuya situación se ha deteriorado con la crisis. Sin embargo, hasta el momento existen pocas investigaciones al respecto, particularmente sobre la Ciudad de México (Coulomb, 1988)

V. REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos presentado de manera sintética las características más destacadas de la producción de vivienda en la zona metropolitana de la Ciudad de México, haciendo referencia básicamente a la producción capitalista de vivienda terminada y a la producción popular que se da fundamentalmente en los asentamientos irregulares periféricos de la ciudad. Esa presentación se ha basado en las investigaciones que hemos venido realizando en El Colegio de México, sobre todo en la última década, y que han arrojado luz sobre el tema de los actores sociales que participan en la producción y distribución de la vivienda y, sobre todo, en el papel de las instituciones del Estado en esos procesos. En particular, parece importante subrayar que se han producido cambios importantes, sobre todo a partir de la crisis de los años ochenta, en la participación tanto de los agentes privados como públicos en la producción habitacional que hemos llamado capitalista, así como en los sectores sociales que pueden acceder a los distintos tipos que se dan dentro de la misma, cambios que también se advierten en la producción popular de la vivienda para los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Así, hemos observado un cambio en la relación contradictoria entre la empresa pública y privada, que ha producido la desaparición de algunos grupos promotores, el aumento de su dependencia de las instituciones del Estado, tanto en lo que se refiere a la tierra como al crédito para la construcción de la vivienda; al mismo tiempo, la crisis y la inflación que dominó en los ochenta provocó un desplazamiento hacia abajo de los sectores sociales que tuvieron acceso a una vivienda terminada, cada vez de menores dimensiones y de menor calidad en sus acabados. La acción del Estado, aunque se mantuvo a un nivel importante, aumentando sus inversiones, manteniendo sus programas más importantes y realizando una serie de adecuaciones en el financiamiento aplicado, no pudo evitar los fenómenos señalados.

En cuanto a la vivienda popular, se incrementaron las dificultades y sacrificios de los autoconstructores para producir y mejorar su vivienda en los asentamientos irregulares, aun cuando se han dado algunas experiencias interesantes de grupos organizados, que han crecido de manera destacada en la última década. El apoyo oficial a estos sectores de la población aumentó a través de la creación y consolidación del Fonhapo; sin embargo, las limitaciones del financiamiento asignado a esta institución (se ha seguido invirtiendo la mayoría de los escasos recursos disponibles en la vivienda terminada; Coulomb, 1991) no permitieron ampliar las acciones realizadas para que pudieran abarcar una parte considerable de los grupos populares, que aún siguen produciendo su vivienda en condiciones de gran precariedad y sin ningún apoyo del Estado.

Este rápido balance de la producción habitacional nos indica la necesidad de proponer nuevas alternativas, sobre todo para la vivienda popular, las cuales serán presentadas en los siguientes trabajos de este volumen.

BIBLIOGRAFÍA

- Bazant, Jan (1982). *Autoconstrucción de vivienda popular*, Ed. Trillas, México.
- CENVI (Centro de la Vivienda) (1981). "El trabajo no asalariado en la producción y el consumo del espacio urbano habitable", mimeografiado, México.

- Coulomb, R. (1988). "Vivienda en renta y dinámica habitacional en México", en M. Michel (coord.), *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, UAM-SEDUE, México.
- (1991). "México, la política habitacional en la crisis. Viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes", en Ana Segraves (comp.), *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los años ochenta*, CSUCA, IDESAC, SIAP, Guatemala.
- Duhau E. (1988). "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de Fonhapo", *Medio Ambiente y Urbanización*, núm. 24, septiembre, Buenos Aires.
- Fonhapo (1987). *Gestión financiera en apoyo a la vivienda popular*, México.
- Infonavit (1987). "Análisis del sistema crediticio del Infonavit y propuestas para su modificación", México.
- Mier y Terán, A. (1982). *Programas de autoconstrucción y parques de materiales. Guía para su desarrollo en base al estudio de experiencias recientes*, SAHOP, México.
- Schteingart, M. (1982). "Elementos para un balance de la acción habitacional del Estado en México (1970-1980)", *Habitación*, año 2, núms. 7/8, julio-diciembre, México.
- (1984). "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis", *Comercio Exterior*, vol. 34, núm.8, agosto, México.
- (1986). "El sector informal de la vivienda urbana en México", mimeografiado (trabajo presentado al Banco de México), México.
- (1990). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México.

REPENSANDO LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO

*René Coulomb**

A pesar del renovado interés que en años recientes han manifestado tanto investigadores como responsables políticos con respecto a la problemática de la vivienda en arrendamiento, se siguen manejando más mitos que realidades en torno a su dinámica histórica y, sobre todo, a la situación que guarda actualmente en la Ciudad de México. Lo preocupante de las visiones parciales y de los análisis sesgados que suelen caracterizar a los foros, coloquios o debates televisivos sobre la vivienda en renta, es que hipotecan gravemente la posibilidad de encontrar una política alternativa satisfactoria en la materia.

Tenemos que admitir que nuestro conocimiento de la realidad es todavía limitado. Fuera de algunos porcentajes aproximados sobre el parque de viviendas en renta, sobre la importancia de las “rentas congeladas”, la existencia de un “mercado informal” o sobre la tasa anual de aumento de los alquileres, estamos todavía lejos de tener una interpretación suficiente de la problemática como para poder proponer políticas e instrumentos eficaces y realistas. No pretendemos situarnos fuera de estas limitaciones. Nos proponemos más bien presentar el estado en el cual se encuentran nuestros conocimientos y, a partir de ellos, proponer algunos lineamientos de una agenda para el debate social y político en torno a nuevos instrumentos legales y financieros para la vivienda de alquiler en la Ciudad de México.

* Profesor-investigador titular del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, y director de Proyectos en el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, Cenvi, A.C.

Quisiéramos en las páginas siguientes presentar argumentos suficientes para afirmar que nos encontramos ante la imperiosa necesidad de repensar, como políticos, investigadores, inquilinos o arrendadores, lo que hace apenas algunas décadas se llamaba “el problema de la vivienda”, cuando más de las tres cuartas partes de los habitantes de la Ciudad de México eran inquilinos.

I. LA VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO Y LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Evolución histórica y dinámica espacial

En 1980 la vivienda que “no era propiedad de sus ocupantes”¹ constituía todavía el 47% del parque habitacional global de la zona metropolitana de la Ciudad de México, y el 52% en el Distrito Federal. Para recordar las dimensiones del problema del que estamos hablando, estos porcentajes significan que casi 1 200 000 viviendas no eran, en 1980, propiedad de sus ocupantes (alrededor de 6 millones de personas). Al momento de escribir estas páginas, no se conocen todavía los datos de tenencia registrados por el censo de 1990.

Se suele manejar una visión sesgada de la evolución histórica de la vivienda en arrendamiento en la Ciudad de México, subrayando su constante disminución porcentual (en relación al parque habitacional global) a partir de los años sesenta (cuadro 1). Se llega incluso a inferir de este dato que “nadie invierte” desde hace tiempo en vivienda de alquiler. La dinámica histórica es en realidad más compleja y lleva a un diagnóstico diferente. Por una parte, los datos censales revelan que el parque de vivienda “no propia” no ha dejado de crecer en números absolutos. En la última década para la cual se tienen datos, 1970-1980, la vivienda “no propia” creció en un 36%: 313 542 unidades (véanse los cuadros 3 y 4). Por

¹ Antes del censo de 1980, la cédula censal no permitía distinguir entre el arrendamiento y otras formas de no propiedad. Es por ello, y para fines de comparación histórica, que utilizamos aquí datos referidos a la vivienda en no propiedad, concepto que concierne, al lado de la vivienda en renta, otros tipos de tenencia, como la “vivienda compartida” (los “arrimados”).

CUADRO 1
Porcentajes de viviendas "no propias" en cada zona de expansión espacial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)

<i>Zonas de expansión espacial de la Ciudad de México</i>	1930	1940	1950	1960	1970	1980
Ciudad central	89.7	90.6	83.4	86.2	75.2	72.2
Primer contorno	S.D.	68.7	52.8	70.2	50.3	42.4
Segundo contorno	—	45.4	38.7	53.3	35.8	31.1
Tercer contorno	—	—	30.4	43.3	29.9	23.4
(Distrito Federal)	(82.2)	(86.1)	(74.6)	(79.1)	(62.5)	(52.0)
(Municipios del Estado de México conurbados)	—	—	(41.8)	(53.9)	(36.7)	(33.5)
ZMCM	82.2	86.1	72.5	77.0	57.2	46.0

FUENTE: cuadro 2.

CUADRO 2
Evolución del número total de viviendas y de las viviendas "no propias" en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1930-1980

	Viviendas "no propias"										Total de viviendas				
	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1930	1940	1950	1960	1970	1980			
Ciudad central	178 481	395 419	387 579	472 151	423 924	426 945	198 956	436 405	464 997	547 477	563 844	591 516			
Primer contorno	(17 555)	36 019	74 891	232 659	376 034	569 188	(36 019)	52 426	141 874	331 596	748 247	1 343 343			
Segundo contorno	—	(9 406)	(15 451)	42 924	65 330	167 432	—	(20 738)	(39 968)	80 557	182 580	538 943			
Tercer contorno	—	—	(769)	(6 313)	(11 083)	26 348	—	—	(20 774)	(26 184)	(37 090)	112 786			
Distrito Federal (Municipio conurbado)	(196 036)	(441 613)	(446 949)	(713 977)	(761 732)	(908 298)	(238 565)	(513 175)	(626 262)	(902 083)	(1 219 419)	(1 747 102)			
Total ZMCM	—	—	(17 235)	(45 105)	(114 639)	(281 615)	—	—	(41 351)	(83 731)	(312 342)	(839 486)			
	196 036	441 613	484 234	759 082	876 371	1 189 913	238 565	513 175	667 613	985 814	1 531 761	2 586 588			

FUENTES: 1930: Departamento de la Estadística Nacional, *Censo de Población, 15 de mayo de 1930*.

1940: Secretaría de la Economía Nacional/DOE, *VI Censo de Población, 1940*.

1950: SEN/DOE *VII Censo General de Población, 1950*.

1960: SIC/DOE *VIII Censo General de Población, 1960*.

1970: SIC/DOE *IX Censo General de Población, 1970*.

1980: SPP/INEGI, *X Censo General de Población, 1980*.

CUADRO 3

Porcentajes comparados del incremento decenal del total de viviendas y de las viviendas "no propias" en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

	1930 - 1940		1940 - 1950		1950 - 1960		1960 - 1970		1970 - 1980		1950 - 1980	
	Total de viviendas "no propias"	Viviendas "no propias"	Total de viviendas "no propias"	Viviendas "no propias"	Total de viviendas "no propias"	Viviendas "no propias"	Total de viviendas "no propias"	Viviendas "no propias"	Total de viviendas "no propias"	Viviendas "no propias"	Total de viviendas "no propias"	Viviendas "no propias"
Ciudad central	+119	+121	+7	-2	+18	+22	+3	-10	+5	+1	+27	+10
Primer contorno	+46	+105	+171	+108	+134	+211	+126	+62	+79	+51	+847	+660
Segundo contorno	-	-	+93	+64	+102	+178	+127	+52	+195	+156	+1 248	+984
Tercer contorno	-	-	-	-	+260	+80	+42	-2	+204	+138	443	+317
Distrito Federal	(+115)	(+125)	(+22)	(+6)	(+44)	(+53)	(+35)	(+7)	(+43)	(+19)	(+179)	(+95)
Municipio conurbado del Estado de México	-	-	-	-	(+103)	(+161)	(+273)	(+154)	(+169)	(+146)	(+1 930)	(+1 529)
Total ZMCM					+45	+57	+55	+16	+69%	+36	+287	+146

FUENTE: cuadro 2

CUADRO 4
Evolución de la localización espacial de las viviendas “no propias” en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1930-1980 (Porcentajes)

	Viviendas “no propias”					Total de viviendas						
	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1930	1940	1950	1960	1970	1980
Ciudad central	91	90	80	62	48	36	83	85	70	55	37	23
Primer contorno	9	8	16	31	43	48	17	10	21	34	50	52
Segundo contorno	-	2	3	6	8	14	-	5	8	8	12	21
Tercer contorno	-	-	1	1	1	2	-	-	3	3	2	4
Distrito Federal	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
Total ZMCM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: cuadro 2.

lo menos las tres cuartas partes de este incremento se debieron a una oferta adicional de vivienda en arrendamiento.

Otro fenómeno registrado por la estadística censal, pero escasamente incorporado a los análisis que se hacen de la dinámica de la vivienda en renta, es el constante desplazamiento de su localización espacial, desde las áreas centrales de la zona metropolitana hacia las áreas periféricas. En 1980, solamente el 36% de la totalidad del parque-habitacional en “no propiedad” se localizaba en la ciudad central² (cuadro 4). Ser inquilino no es ya sinónimo de vivir en el centro de la metrópoli. Esta situación es el producto de un doble proceso. Se debe, por una parte, a la constante disminución (en ciertas décadas en números absolutos)³ de la importancia de la vivienda en renta en las áreas centrales, a consecuencia de distintos programas de renovación urbana y habitacional, pero, sobre todo, como efecto de la sustitución del uso habitacional por las actividades de comercio y servicios.

Esta evidente — por ser más visible — disminución del parque habitacional de alquiler en las áreas urbanas de antigua urbanización se acompañó, en todas las décadas posteriores a 1940, de otro fenómeno menos publicitado: la constante expansión de una nueva oferta de cuartos y viviendas para renta en las áreas periféricas, conforme éstas se iban consolidando. Mientras la ciudad central perdía, entre 1940 y 1950, el 2% de sus viviendas en renta, el número de éstas se duplicaba en el primer contorno.⁴ El mismo fenómeno se registró entre 1960 y 1970: en esa década el número de viviendas en renta disminuyó un 10% en la ciudad central, mientras se incrementaba en un 62% en el primer contorno (véase el cuadro 3).

Esta dinámica espacialmente contradictoria (decremento en la ciudad central y expansión continua en las áreas periféricas consolidadas) corresponde a profundos cambios en las formas de producción y en las relaciones sociales de la vivienda en renta.

² La *ciudad central* corresponde básicamente al área urbana que tenía la ciudad en 1930, o sea, aproximadamente, las actuales cuatro delegaciones centrales: Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez.

³ Ése fue el caso de las décadas 1940-1950 y 1960-1970; véase el cuadro 3.

⁴ El *primer contorno* corresponde a las áreas de expansión de la Ciudad de México entre 1930 y 1960, o sea, las actuales delegaciones de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Iztacalco, Iztapalapa, Coyoacán, Cuajimalpa, y los municipios conurbados de Naucalpan y Netzahualcóyotl.

Estos cambios se analizarán más adelante. Baste por el momento subrayar que la diferencia espacial de la dinámica de la vivienda en arrendamiento se explica por la existencia de distintos submercados, lo cual impide tener un discurso globalizador sobre la problemática de la vivienda en renta en la ciudad. Esto conlleva también la necesidad de revisar la reglamentación vigente que busca regular bajo los mismos principios la totalidad del mercado, y hace a un lado la existencia de distintos submercados con lógicas y dinámicas fuertemente diferenciadas.

El espejismo de “todos propietarios”

La permanencia de la vivienda en arrendamiento en el panorama habitacional de la Ciudad de México obliga a cuestionar una opinión muy arraigada en el inconsciente colectivo, olvidada por la actual política habitacional, según la cual el futuro a mediano o largo plazo para los habitantes de la ciudad es: “*todos propietarios*”. En efecto, si bien es cierto que la vivienda en renta no tiene hoy la importancia (mayoritaria) que la caracterizó hasta los años sesenta, en realidad esta forma de tenencia sigue desempeñando un papel relevante dentro de la problemática habitacional de la ciudad. Su evolución espacial, del centro hacia la periferia, se corresponde con los cambios que han sufrido sus distintas formas de producción; sin embargo, esta dinámica demuestra la vitalidad de esta “alternativa habitacional” como respuesta a una necesidad no satisfecha por las distintas formas de vivienda en propiedad.

¿Quién es inquilino hoy en día, y por qué? No existe todavía una respuesta consensual a esta pregunta por parte de los investigadores. Sin embargo, los estudios que se han multiplicado a nivel nacional e internacional estos últimos años tienden a coincidir en torno a varias hipótesis explicativas.⁵

Primero, hay que reconocer que la gran mayoría de la población, sobre todo si es propietaria de una vivienda, estima que la propiedad ofrece varias ventajas en relación con el arrendamiento. Representa la posibilidad de vivir en paz, tranquilamente, y con la seguridad de tener un lugar donde habitar. En México aparece

⁵ Véanse, en particular, los trabajos de Gilbert, Warley, Olinto Camacho, Necochea, Edwards y Coulomb.

frecuentemente una percepción de la propiedad de la vivienda como un elemento de seguridad económica, un “patrimonio”. De este consenso social en torno a las ventajas de la propiedad surge el espejismo de lo que llegó a ser un lema de la campaña política del partido en el poder: *“¡todos propietarios!”*

Se ha sostenido que ser inquilino es una situación transitoria para aquellos hogares, por lo general jóvenes, cuya economía familiar no está todavía suficientemente consolidada para poder acceder a la propiedad de una vivienda. Podemos pensar que esto es cierto en el caso de muchos matrimonios de las clases medias, aunque no tengamos evidencias estadísticas al respecto. Pero para las categorías sociales mayoritarias de menores ingresos, encuestas recientes (Coulomb, Gilbert y Ward) revelan la existencia de lógicas y estrategias más complejas.

Muchos inquilinos de la ciudad central prefieren su situación actual a la alternativa de un lote periférico, sin servicios, y alejado de los equipamientos colectivos y de las fuentes de empleo. Otros prefieren invertir sus ahorros en la educación de los hijos o en alguna empresa familiar. De ahí su escasa movilidad residencial (su “arraigo”), aun cuando tendrían los recursos suficientes para acceder a la propiedad de una vivienda o de un lote en la periferia.

Conforme la metrópoli se fue expandiendo y segregando, la localización de la vivienda vino a ser un elemento importante de las estrategias residenciales. La autoconstrucción periférica ya no es la solución que parecía imponerse, en décadas anteriores, para las mayorías de bajos ingresos. La pérdida del poder adquisitivo frente a los costos crecientes de la construcción; la expansión de la llamada “economía informal”, cuya localización es en gran parte céntrica; la escasez de suelo y su encarecimiento correlativo constituyen un conjunto de factores que han contribuido a relativizar las bondades de la propiedad, cuando ésta significa localizaciones inadecuadas, elevados costos de transporte y desarraigo social y económico.

Articular la problemática de la vivienda en arrendamiento con las políticas urbanas y habitacionales

No podemos seguir manejando conceptual y políticamente la vivienda de alquiler como si fuera una realidad aparte de la

problemática global de la vivienda en la ciudad. Por lo contrario, debemos entender que la vivienda en arrendamiento, antes de ser una forma de tenencia, constituye una alternativa habitacional para una proporción importante de los habitantes de la ciudad. Esto significa que la problemática de la vivienda en renta no se limita a las relaciones, a veces conflictivas, entre arrendadores y arrendatarios y al problema de su regulación económico-jurídica.

Es cierto que se está consolidando cada vez más, hasta en los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, la idea de que una parte significativa de la población urbana no desea o no puede acceder a la propiedad de la vivienda. Pero esta convicción creciente no ha llevado todavía a la necesaria revisión de las políticas urbanas y habitacionales vigentes, en pro de una atención más adecuada de la problemática de la vivienda en arrendamiento.

La problemática de la vivienda en arrendamiento está fuertemente articulada con la dinámica urbana de la metrópoli y con las políticas de suelo y vivienda. Durante varias décadas la oferta masiva del suelo periférico sirvió de soporte al desarrollo de la promoción inmobiliaria para clases medias y altas; a la construcción de conjuntos habitacionales por parte de las instituciones públicas y a la expansión, calificada de “anárquica”, de la auto-construcción de asentamientos populares. Pero la política urbana enunciada de poner un freno a esta expansión espacial de la metrópoli implica fuertes limitaciones para que estas tres alternativas habitacionales sigan desarrollándose. Esta situación tiende a desahogarse, en parte, con una nueva oferta de vivienda en renta, la cual — como lo hemos visto — se ha articulado históricamente con los procesos de densificación de las áreas ya urbanizadas.

Pero la política urbana de contención del crecimiento espacial de la ciudad no se ha acompañado de una política que favoreciera la producción de viviendas de renta, con condiciones habitacionales adecuadas y precios accesibles para las diferentes categorías sociales. Lo mismo sucedió con la política habitacional para la ciudad: mientras se fijó como estrategia una reducida inversión en materia de vivienda de interés social en la metrópoli,⁶ las medidas

⁶ El Programa Nacional de Vivienda fija como norma de inversión que solamente el 15% de los recursos de los organismos públicos de vivienda sea

que se han tomado para favorecer la producción de vivienda para renta (véase más adelante) han tenido un impacto casi nulo. Por lo contrario, la tendencia es favorecer la desaparición progresiva del parque habitacional en renta existente e incentivar el acceso de los inquilinos a la propiedad de los inmuebles que habitan.

El resultado de esta desvinculación entre la política urbana y habitacional y la problemática de la vivienda en renta ha sido la expansión de diversos submercados de viviendas de alquiler, en las colonias populares consolidadas, en los cuartos de azotea e incluso en los condominios de interés social. La expansión de este último submercado es la prueba indiscutible de que “algo anda mal” en la política habitacional en general, y particularmente a nivel de la vivienda en renta. Aprovechando los subsidios que ofrecen las distintas instituciones que financian la compra de vivienda de interés social (Infonavit, Fovissste, Fonhapo, Fividesu, Fovi-Banca, etc.), un porcentaje importante de sus adquirientes no las habitan sino que las alquilan, a precios muy superiores a las amortizaciones mensuales de los créditos hipotecarios contratados. Esta práctica cuestiona una política habitacional que limita el subsidio al acceso a la propiedad, cuando éste es desvirtuado por los adquirientes, que lucran con él en vez de trasladarlo hacia sus inquilinos.

Tenemos algunas evidencias empíricas para afirmar que las fuertes limitaciones que conocen hoy en día las distintas alternativas de vivienda en propiedad para desarrollarse se están desahogando no sólo a través del arrendamiento sino también a través de un incremento de la vivienda compartida (los “arrimados”).

Si los análisis anteriores son correctos, tenemos argumentos suficientes para afirmar que la vivienda en renta desempeña hoy un papel relevante dentro de la problemática habitacional de la ciudad, pero que — por lo mismo — es difícil aceptar las formas de irregularidad a través de las cuales lo está haciendo. Esto nos lleva a analizar y a proponer modificaciones a las políticas y reglamentaciones que enmarcan actualmente su producción y circulación mercantil.

aplicado a las tres áreas metropolitanas del país (Guadalajara, Monterrey y Ciudad de México).

II. PRODUCCIÓN Y OFERTA DE VIVIENDA EN ARRENDAMIENTO

Si bien parece existir un consenso en torno a la necesidad de impulsar una mayor oferta de vivienda de alquiler en la ciudad, la política de incentivos fiscales y financieros no ha tomado suficientemente en cuenta los cambios sufridos por sus distintas formas de producción.

El agotamiento de la promoción inmobiliaria rentista

Hemos ya señalado que la afirmación según la cual “nadie invierte” en vivienda para alquiler está bastante alejada de la realidad. Lo que sí es indudable es que una de las formas históricamente importantes de producción de vivienda de alquiler está, desde hace tiempo, en franca decadencia: la promoción inmobiliaria rentista. Es importante discutir las razones de este desplome histórico, ya que la política actual busca impulsar su desarrollo. Esta promoción inmobiliaria estuvo a cargo, en sus inicios, de latifundistas urbanos, los cuales, en el contexto de una muy escasa difusión social de la propiedad del suelo urbano, que se mantuvo en la ciudad hasta los años treinta, estuvieron en la posibilidad de cobrar a los no propietarios una renta monopólica del suelo.⁷

Pero la lógica capitalista (es decir, de la búsqueda de una óptima rentabilidad del capital) de esta promoción inmobiliaria rentista hizo que su permanencia en el mercado del arrendamiento dependiera de la rentabilidad comparativa del capital inmobiliario en relación con otras oportunidades de inversión. Conforme se abrieron formas alternativas de inversión en el sector comercial, industrial, de servicios o financiero, los inversionistas tendieron a salirse del mercado. Si bien es cierto que ciertas medidas de exención fiscal, total o parcial, del impuesto predial o del impuesto sobre la renta, contribuyeron a mejorar la rentabilidad de los capitales invertidos en el sector, no existen pruebas de que hayan atraído nuevos.

La creación de una línea de créditos en el Fovi-Banca destinada a la promoción inmobiliaria para el arrendamiento (VIS-R),

⁷ Véanse los estudios sobre el desarrollo histórico de la propiedad inmobiliaria en la ciudad, de Bazant (1971); Perló (1979; Berra (1983); Morales (1986).

no ha sido aprovechada por los promotores, excepto cuando se habían agotado las otras líneas de créditos puente. Esto se entiende si consideramos que una de las condiciones de rentabilidad de la promoción inmobiliaria es la rotación del capital invertido en ella, condición que no se cumple con el arrendamiento, el cual implica una recuperación a largo plazo de las inversiones. Buscar, hoy en día que está floreciente el rentismo financiero bancario o bursátil, incentivar el retorno de capitales al campo de la promoción inmobiliaria rentista, constituye un objetivo muy difícil de alcanzar, excepto para la fracción muy reducida del mercado que se ocupa de la población de altos ingresos. En este submercado se siguen efectuando inversiones en la compra de edificios de condominios para su alquiler, por parte de capitales vinculados con la promoción inmobiliaria.

Lo que queda hoy en día de esta promoción inmobiliaria rentista es administrado en su gran mayoría por compañías especializadas que tienen una fuerte presencia en el debate público y político sobre esta legislación. Los representantes de estas compañías pugnan por una total liberación del mercado y la no intervención estatal.

Permanencia del arrendamiento “patrimonialista”

Al lado del alquiler “capitalista” existió siempre una sustancial oferta de viviendas en renta que se apoya sobre otro tipo de lógica económica, la que podríamos llamar “patrimonialista”. Se trata de lo que es conocido coloquialmente como “negocio de viudas”, en la medida en que su capital inmobiliario funciona más que nada como un patrimonio familiar, fuertemente marcado por su carácter hereditario.

Este tipo de submercado, que permanece aún hasta nuestros días, se caracteriza por una gran atomización de la propiedad inmobiliaria y por una lógica no capitalista por parte de los arrendadores. Éstos, antes de calcular las rentas en función del valor de sus propiedades y de hacer un análisis de rentabilidad comparativa con otras inversiones, buscan sobre todo la conservación de su patrimonio y la posibilidad de cobrar una renta inmobiliaria regularmente, sin entrar en demasiados conflictos con los inquilinos.

Este arrendamiento “patrimonial” sigue hoy en día representando una fracción importante del mercado. Al lado de arrendadores que lo son por haber heredado sus propiedades, existe también una multitud de pequeños inversionistas de muy diversos tipos. No es poco frecuente encontrar que estas inversiones provengan de excedentes generados en el sector del comercio.⁸ Una parte de estos arrendadores, sobre todo los que tienen un patrimonio en renta heredado a veces por generaciones, suelen entregar la gestión del mismo a administradores de bienes raíces. Como en el caso del “arrendamiento capitalista”, externan una fuerte oposición a las medidas de regulación que juzgan socializantes y atentatorias del derecho de propiedad. De entre estos arrendadores surgió en 1985 la oposición al decreto expropiatorio postsísmico, a pesar de que el monto de la expropiación les era mucho más ventajoso económicamente que el monto de los alquileres que estaban percibiendo.

Encontramos la lógica del “arrendamiento patrimonial” en casi todos los distintos submercados de la vivienda en renta. Es la base del fenómeno ya mencionado del alquiler de las viviendas de interés social, cuya adquisición subsidian los distintos fondos públicos. Se ha desarrollado también en el parque de vivienda media en condominio, financiada por la banca a través del Fovi, cuyos adquirientes alquilan a una población solvente, pero que no tiene acceso a créditos hipotecarios. También hemos encontrado este tipo de arrendamiento en forma importante en las áreas populares consolidadas, por parte de los colonos acomodados, muchas veces comerciantes o pequeños empresarios, o a veces antiguos fraccionadores de tierras ejidales, comunales o de propiedad privada. Este alquiler periférico consolidado, que tiene y sigue teniendo un papel relevante en el proceso de densificación de las áreas urbanizadas posteriormente a 1940, debe distinguirse del “alquiler doméstico” cuyo desarrollo está más vinculado con los impactos de la crisis económica iniciada en los años setenta.

Para terminar, conviene señalar que una fracción importante del submercado del “alquiler patrimonialista” se encuentra fuera de la normatividad vigente, tanto del punto de vista del Código

⁸ Algunos investigadores han mostrado esta articulación histórica entre capital comercial y capital inmobiliario: véase, en particular, Enrique Valencia (1965) para el caso de La Merced.

Civil, de la fiscalidad o de los reglamentos de urbanismo y edificación (esto último en el caso del alquiler en las colonias populares).

“Alquiler doméstico” y crisis económica

En el transcurso de nuestras investigaciones (Coulomb, 1984 y 1990) hemos podido evidenciar la existencia de un submercado de vivienda de alquiler de bajo costo, cuyo desarrollo reciente se debe tanto a la demanda sostenida de este tipo de vivienda como a las estrategias de sobrevivencia desplegadas por los colonos empobrecidos de los asentamientos populares. Del lado de la demanda, hemos encontrado que un porcentaje importante de inquilinos en las colonias populares había sido expulsado del submercado del alquiler de la ciudad central por varias razones: unos, por haber sido desalojados por arrendadores que querían salirse del mercado; otros, por no poder sostener el pago de los aumentos de renta. Aquí es importante subrayar el papel que han tenido en la expansión del alquiler periférico los procesos de “condominización”, renovación urbana y cambios de usos del suelo, tanto en las áreas centrales de la metrópoli como en otras zonas de antigua urbanización (San Ángel, Tlalpan, Tacuba, Tacubaya, Azcapotzalco, Coyoacán, etc.). En este sentido, el alquiler periférico de bajo costo ha ido supliendo, por lo menos en parte, la desaparición paulatina del *stock* de vecindades antiguas.

Del lado de la oferta, este tipo de alquiler —que constituye una parte significativa del llamado “mercado informal”— constituye para sus productores una forma de complementar sus ingresos, que han sido mermados por la pérdida del poder adquisitivo del salario, por el desempleo y el subempleo. Por su fuerte articulación con las estrategias populares de sobrevivencia económica, y por el hecho de que su difusión o retraimiento depende mucho de la situación económica y de las necesidades de espacio habitable que tiene cada familia, hemos denominado “alquiler doméstico” a este tipo de arrendamiento.

Lo que caracteriza a este submercado es que se produce y circula fuera de la reglamentación vigente. La producción de cuartos (más que de viviendas o departamentos) es autofinanciada por los colonos arrendadores, sin cumplir con los reglamentos de

construcción, de usos del suelo o de salubridad. En su gran mayoría, los alquileres no son declarados y los arrendadores no pagan el impuesto sobre la renta. Es justamente este carácter de “ilegalidad” el que constituye una de las principales condiciones de su aparición y expansión. De hecho, nos podemos preguntar si éste no fue casi siempre el caso de la vivienda en arrendamiento de bajo costo en nuestra ciudad. Por lo menos así parecen acreditarlo los numerosos testimonios históricos que, desde el siglo pasado, han denunciado las “pocilgas” hacinadas e insalubres que alquilaban los pobres en los “arrabales” de la ciudad. Dentro de la forma de organización social y económica vigente, el tugurio parece ser la única forma rentable de alquiler a bajo costo.

A pesar de sus pésimas condiciones habitacionales, el “alquiler doméstico” constituye la única alternativa de vivienda para decenas de miles de familias. Sin embargo, su dinámica parece caracterizarse por fuertes fluctuaciones. Nuestras encuestas revelan que muchos colonos arrendadores han dejado de rentar para poder responder a las necesidades habitacionales de su propia familia o por el miedo a que sus inquilinos se queden con el lote. Así, podríamos explicar que, según varias encuestas coincidentes, un importante contingente de colonos de la periferia reciente (Chalco, Chimalhuacán, Ixtapaluca, Ecatepec) eran anteriormente inquilinos en Netzahualcóyotl, Iztapalapa o Gustavo A. Madero).

Así, tal vez no resulte paradójico que el “alquiler doméstico” se caracterice por un nivel de conflictividad entre propietarios e inquilinos muy por debajo del que conocen el “alquiler patrimonial” y, sobre todo, el “alquiler capitalista”.⁹

Cualquier política alternativa respecto a la vivienda en arrendamiento debe conocer la existencia del alquiler doméstico, así como las condiciones que favorecen su desarrollo. Lo difícil consiste en saber cuáles son los objetivos que debería perseguir la política al respecto. Dada su “ilegalidad”, este tipo de alquiler es relativamente impermeable a las medidas de tipo reglamentario (Código Civil, “ley inquilinaria”). Todo parece indicar que el

⁹ Así, tenemos que el 75% de 160 inquilinos encuestados en las colonias Santo Domingo (Coyoacán) y El Sol (Netzahualcóyotl) afirman no haberse nunca quejado al dueño, mientras este porcentaje es de sólo 24% para los 80 inquilinos entrevistados en las vecindades de la Colonia de los Doctores (Coulomb, 1990: 326).

necesario mejoramiento de las condiciones habitacionales del “alquiler doméstico” pasa por el mejoramiento global de los asentamientos populares de nuestra ciudad.

Algunas conclusiones para la fijación de políticas

Este apretado análisis de la existencia de distintas formas de producción de vivienda en renta, de sus lógicas subyacentes, así como de su dinámica histórica y su situación actual, nos lleva a proponer algunos criterios para una política alternativa que mejore los actuales niveles deficitarios (cualitativa y cuantitativamente) de la oferta.

En vez de alentar un hipotético resurgimiento de la promoción inmobiliaria capitalista en el campo del arrendamiento, los instrumentos de política deberían dirigirse fundamentalmente al segmento del mercado que hemos denominado “patrimonialista”. Hemos señalado el funcionamiento de gran parte de este submercado al margen de la legislación aplicable. Esta situación de “ilegalidad” es perjudicial tanto para los inquilinos como para muchos de los arrendadores. Una forma de enfrentar esta situación es suavizar la legislación. No se trata aquí de “legalizar el tugurio”, sino de eliminar una de las principales razones de la irregularidad de este submercado, que es la evasión de impuestos. En este sentido, sugerimos una doble estrategia:

a) Por una parte, una política de empadronamiento masivo de las viviendas en renta, buscando instrumentos más efectivos (sanciones fuertes) para que los arrendadores cumplan con la obligación de registrar ante la autoridad los contratos de arrendamiento.

b) Por otra parte, una política de exención total (posiblemente en función de un plazo determinado: 15 o 20 años) del impuesto sobre la renta. Esta exención constituiría un fuerte aliciente para que los arrendadores registraran las viviendas arrendadas, por lo menos así nos lo dijo la gran mayoría de los arrendadores entrevistados en nuestras distintas encuestas.

Esta política de exención fiscal podría ser considerada como impropcedente, dado que contribuiría a mermar los recursos del erario público. Sin embargo, dada la necesidad actual de vivienda no satisfecha por las distintas formas de acceso a la propiedad, se

justifica plantear un subsidio a la oferta de vivienda en renta. No entendemos por qué el subsidio debería limitarse, como es el caso en la actualidad, a la adquisición de vivienda en propiedad. Pero a diferencia de este subsidio (con el cual a veces lucran los adquirentes, como lo vimos anteriormente), sugerimos aquí un subsidio a los arrendadores a través de la exención fiscal. En la actualidad existen incentivos fiscales solamente para la producción o adquisición de inmuebles destinados al arrendamiento.

Por otra parte, y si se comparte el objetivo de combatir la escasez actual de la oferta, se tendría que revisar la actual política de favorecer la “condominización” de los inmuebles en arrendamiento. Nos parece que esta política debería ser mantenida solamente en el caso de inmuebles fuertemente deteriorados, cuya rehabilitación estructural o reconstrucción nunca serán llevadas a cabo por sus actuales propietarios.

Sobre la cuestión de los contratos de arrendamiento “congelados” desde 1948 y que, a pesar de representar un porcentaje ínfimo de las viviendas en arrendamiento, son constantemente esgrimidos como un obstáculo a las inversiones, existe actualmente el suficiente consenso para que los decretos que les dieron origen sean abrogados. Esta descongelación debería sin embargo salvaguardar el derecho a la vivienda de los inquilinos, los cuales deberán ser realojados en los edificios rehabilitados o reconstruidos a través de un programa de renovación habitacional similar al de la reconstrucción postsísmica.

III. RELACIONES SOCIALES DEL ALQUILER Y SU REGULACIÓN

En lo que concierne a las relaciones entre propietarios e inquilinos, y a pesar de lo que sostienen los representantes del capital inmobiliario rentista, lejos de ser “estatizante” y unilateral a favor de los inquilinos, la legislación actual favorece a la parte más fuerte, a saber, los arrendadores. Esto se debe a que el viejo Código Civil (1928) que sigue regulando la relación inquilinaria se apoya sobre una pseudo “libertad de contratación entre las partes”, libertad inexistente en un contexto de fuerte escasez y de fijación de precios de monopolio. Es evidente que mientras dure esta situación y no se encuentren medidas eficaces para incremen-

tar la oferta (anterior apartado), el inquilino se encuentra en una situación de total desventaja y que, en este tipo de situación, aun los estados capitalistas que están más a favor del libre mercado han tenido que intervenir para regular (y hasta controlar) las relaciones inquilinarias.

Fijación del precio de los alquileres

Los propietarios argumentan que el Estado está violentando la “libertad de contratación” con el Decreto de febrero de 1985 que, entre otras medidas, establece una limitación al incremento de los alquileres.¹⁰ Esto es cierto, pero solamente durante la vigencia del contrato (que no puede ser mayor de tres años: un año, más dos de prórroga a voluntad del inquilino).

En realidad, no existe limitación alguna a la fijación del monto del alquiler al momento de celebrarse el contrato de arrendamiento, excepto — claro está — la solvencia económica de la demanda. De este hecho indiscutible se deriva la total anarquía que caracteriza actualmente el mercado de los alquileres, muchos de los cuales no guardan relación alguna con la calidad del “servicio”. Un cuarto redondo sin servicios domiciliarios (¡y hasta un cuarto de azotea!) puede llegar a tener una renta mensual superior al salario mínimo vigente. Es no menos cierto que se pueden encontrar también niveles de renta escandalosamente bajos, amparados por seudo “rentas congeladas”, por la ineficiencia del sistema judicial que en ciertos casos favorece a los inquilinos o, sencillamente, por la prepotencia que algunos inquilinos logran manifestar frente a sus caseros.

La experiencia de varios países de economía de mercado demuestra que sí es factible, sin demasiada burocracia, ajustar los cánones pagados por los inquilinos a la calidad del servicio prestado, o sea al valor (generalmente catastral) de la propiedad en arrendamiento (como en el caso de Italia). La brecha que suele existir entre valor catastral y valor comercial lleva a algunos a plantear la fijación del alquiler en relación a este último.¹¹ Un

¹⁰ El aumento anual autorizado, *durante la vigencia del contrato*, está limitado al 85% del aumento que ha sufrido en el año el salario mínimo.

¹¹ Se suele manejar como rentabilidad adecuada para el arrendador un

análisis de legislación comparada de países como Italia, Francia o España muestra que cada país fija criterios variables y cambiantes, aplicando a veces solamente a un segmento del mercado el principio de normar el alquiler en relación al valor del inmueble en renta (caso de Francia).

Esta propuesta de normar los niveles de rentabilidad de la propiedad inmobiliaria en arrendamiento no tendrá sin embargo ninguna posibilidad de aplicación sin que antes se haya logrado el registro de esta propiedad ante la autoridad (apartado anterior). Este conocimiento del mercado constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para fijar políticas que, a la vez que estimulen la oferta, dificulten los abusos en perjuicio de los inquilinos.

Si bien este tipo de medida pondría algo de "justicia" en una relación donde suele privar la ley del más fuerte, es previsible que en muchos casos implicaría un aumento de la renta difícilmente sostenible para el inquilino. De hecho, mucha de la inseguridad en el uso de la vivienda para el inquilino se deriva justamente del hecho de que no puede soportar los incrementos exigidos por el arrendador. De ahí que algunos hayan propuesto una fijación de las rentas en función de los ingresos del inquilino. Aparte de que esta medida es prácticamente inmanejable, confunde la cuestión de la necesaria rentabilidad del capital inmobiliario (si se quiere una oferta suficiente) con la falta de solvencia económica de una parte de la demanda. Ésta no puede ser resuelta permanentemente manteniendo un nivel bajo de alquileres (control o "congelación").

La única alternativa que podría acercar el costo del alquiler con el poder adquisitivo mermado de la demanda, sería la producción de viviendas de alquiler subsidiado. Si bien los organismos de seguridad social (ISSSTE e IMSS) produjeron en el Distrito Federal, entre 1947 y 1962, 14 761 departamentos de alquiler bajo (y prácticamente congelados a lo largo del tiempo), la posibilidad de volver a una producción pública de viviendas de alquiler subsidiado ha sido en los años recientes continuamente rechazada por

alquiler mensual del 1% en relación con el valor del inmueble. En México, el antecedente inmediato lo constituye la legislación del estado de Michoacán, que fija el monto máximo de la renta al 0.5% del valor catastral de la Finca (*Diario Oficial*, 24 de diciembre de 1984).

parte de los funcionarios responsables de la política habitacional. Sin embargo no se han explorado fórmulas alternativas al “estado arrendador”, de una producción y gestión que, contando con un subsidio público, estarían en manos de instituciones públicas descentralizadas, del sector asociativo o incluso del mismo sector privado.

Permanencia del inquilino en la vivienda

La amenaza de desalojo parece ser consustancial al estatuto de inquilino. Pero tal vez se ha exagerado la inseguridad e inestabilidad que implica la vivienda en arrendamiento. Por lo menos a nivel de nuestras encuestas, hemos encontrado —en amplios sectores del mercado— una sorprendente poca movilidad residencial de los inquilinos, y no solamente en el caso evidente de las “rentas congeladas” (Coulomb, 1990).

En el Distrito Federal, la legislación actual posibilita que el inquilino permanezca mínimamente hasta tres años en la vivienda. Esta posibilidad (derivada de la posible prórroga por dos años del contrato) es más hipotética que real, dado que el inquilino debe, antes de que venza el contrato, solicitar “fehacientemente” dicha prórroga, lo que pocos inquilinos saben. La legislación debería establecer la prórroga automática del contrato por dos años, a menos de que el inquilino solicite lo contrario.

Sin embargo, es incuestionable —si se tiene experiencia de ello— que cambiar de casa (es decir, muchas veces de localización respecto al empleo, a la escuela de los hijos, a las redes sociales y familiares) cada tres años representa un fuerte inconveniente. Muchos inquilinos se esfuerzan de hecho por permanecer en la vivienda, aceptando no pocas veces un incremento que afecta en forma creciente sus ingresos. El pretexto que aducen varios arrendadores de que “necesitan la vivienda”, si bien puede ser a veces real, suele por lo general ser un artificio legal para desalojar al inquilino. Se tendría que idear mecanismos que desalentaran esta práctica.

En realidad, el problema de la inseguridad en el uso y disfrute de la vivienda alquilada no nos parece tener solución alguna si no es a través de una oferta más amplia y diversificada de mecanismos

alternativos de fijación más “justa” de los alquileres, y de subsidios públicos para la fracción de la demanda no solvente (temas abordados anteriormente).

Replantear las bases y las formas de regulación jurídica de las relaciones sociales del alquiler

El problema de la vivienda en arrendamiento no se limita a una simple cuestión de rentabilidad de las inversiones. Existe un conflicto estructural entre los intereses encontrados de propietarios e inquilinos. Cualquier política alternativa no puede eludir la cuestión de la regulación de este conflicto. Hasta ahora, la sociedad mexicana — como muchas otras — ha planteado al derecho común del Código Civil como el lugar de esta regulación. Se trata de un instrumento donde prevalece el contrato como medio para regular las relaciones sociales de propiedad y donde, de hecho, predomina el derecho de propiedad del arrendador.

La hegemonía del derecho de propiedad en la relación inquilinaria ha sido, y sigue siendo, fuente de muchos abusos. Frente a ellos, el Estado ha manejado sucesivamente la opción de ignorarlos, o la de intervenir autoritariamente con legislaciones de excepción que violentan el ejercicio del derecho de propiedad y que no siempre benefician a la larga a los inquilinos, como en el caso de los decretos de congelación de renta de 1942-1948.

Sin embargo, en México el derecho de propiedad encuentra su primera limitación en el Artículo 27 constitucional, el cual afirma la función social de la propiedad, subordinándola al interés general.¹² Pero a nivel de la relación inquilinaria, esta limitación constitucional no tuvo efecto práctico alguno, pudiendo los propietarios ejercer sin limitación su poder económico “con la ayuda de la ficción jurídica de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes” (Azuela, 1989: 33).

Con la introducción en el Artículo 4º constitucional del “derecho a la vivienda”, en 1983, parece introducirse un elemento de

¹² No está, sin embargo, del todo claro si la satisfacción de la necesidad de vivienda de los inquilinos puede considerarse como de “interés social”. Esta falta de claridad originó los juicios de amparo promovidos por los propietarios afectados por los decretos de expropiación después de los sismos de 1985.

peso que podría permitir un reequilibrio de la relación social del alquiler. Si bien la afirmación constitucional del “derecho” de toda familia mexicana a una vivienda digna no tiene un efecto operativo concreto, es también innegable que a partir de este nuevo reconocimiento la relación social del alquiler tiene ahora un doble fundamento: del lado del arrendador, el derecho de propiedad, y del lado del inquilino, el derecho a la vivienda. La cuestión, que hasta ahora no ha sido objeto de un debate social y político, es la de saber cómo se concilian estos dos derechos y cuáles son las obligaciones que, para propietarios e inquilinos, se derivan de ellos.

No es suficiente que exista ahora un mayor equilibrio en el texto constitucional entre el derecho de propiedad y el derecho a la vivienda, para que en los hechos se vuelvan más equilibradas las relaciones entre arrendadores y arrendatarios. No es en el cielo de la abstracción de los “derechos”, sino a partir de lo que dice tal o cual artículo del Código Civil, de quién y cómo lo interpreta, que se van definiendo, en la cotidianidad de la relación inquilinaria, el ejercicio, y la violación, de los derechos y obligaciones de ambas partes.

Existen muchas propuestas (conocemos más de diez que han quedado en los archivos legislativos) en torno a una mejor regulación jurídica de la relación social del alquiler. Sin embargo, casi nunca involucraron a representantes de propietarios e inquilinos. Pero su mayor deficiencia fue la de querer legislar antes de enunciar los fundamentos de un nuevo “orden” jurídico, social y económico para la vivienda en arrendamiento. Si bien la Asamblea de Representantes del Distrito Federal no tiene, hasta ahora, la facultad de legislar en la materia, sí tiene la facultad y la autoridad moral para organizar un amplio debate, en el cual estén involucradas todas las partes, y que permita sentar las bases de un futuro trabajo legislativo.

Mientras la relación social del alquiler se quede a nivel de la relación “cara a cara” y del conflicto entre las supuestas economías de las partes contratantes, habrá muy poca posibilidad de sacar a esta relación de la “informalidad”, o bien de la “formalidad” de la violencia institucionalizada, en las cuales se encuentra hoy en día. Tampoco se podrá avanzar hacia una regulación social del conflicto, que evite los excesos tanto de la desregulación por la cual pugnan los ideólogos del libre mercado, como del intervencionis-

mo estatal que históricamente ha producido varios efectos perversos en perjuicio tanto de propietarios como de inquilinos.

Por último, conviene resaltar una vez más el insuficiente conocimiento que se tiene de la problemática de la vivienda en arrendamiento, lo que dificulta la definición de estrategias adecuadas. Si bien los investigadores tenemos cierta responsabilidad en ello, es preciso también recalcar la necesidad de apoyar este esfuerzo investigativo, facilitando el acceso a la información generada por las instituciones competentes (INEGI, Procuraduría Federal del Consumidor, Juzgados, Catastro, Hacienda del DDF, etc.). Sería también preciso apoyar la investigación con mayores recursos. En ello la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene también una responsabilidad que asumir.

BIBLIOGRAFÍA

- Azuela, Antonio (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México.
- Bazant, Jan (1971). *Los bienes de la iglesia en México, 1856-1875*, El Colegio de México, México.
- Berra Stoppa, Erica (1983). *La expansión de la ciudad de México y los conflictos urbanos*, tesis de doctorado, El Colegio de México, México.
- Coulomb, René (coord.) (1981). *La producción y consumo de vivienda de alquiler, con referencia especial al AMCM, SAHOP/CENVI*, México.
- Coulomb, René (1984). *La vivienda de alquiler en zonas de reciente urbanización. El caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1970-1982*, PEVAL/Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- (1985). *La legislación en materia de vivienda en arrendamiento para el Distrito Federal. Situación actual (1985) y propuestas reglamentarias*, CENVI, México.
- (1988). "Vivienda en renta y dinámica habitacional en la Ciudad de México", en M. Michel (coord.), *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, UAM/SEDUE, México.
- Coulomb, René (coord.) y Cristina Sánchez Mejorada (1990). *Inquilinato en cinco colonias populares de la ciudad de México*, informe final de la investigación "Inquilinato y vivienda compartida en América Latina", CENVI, México.
- Edwards, Michael (1983). "Residential mobility in a changing housing market: the case of Bucaramanga, Colombia", *Urban Studies*, núm. 20: 131-145.

- Gilbert, Alan (1983). "The Tenants of Self-help Housing: Choice and Constraint in the Housing Markets of Less Developed Countries", *Development and change*, vol. 14: 449-477.
- y A. Varley (1989). "From renting to self-help ownership? Residential tenure in Urban Mexico since 1940", en A. Gilbert (coord.) *Housing and Land in Urban Mexico*, San Diego.
- Morales, María Dolores (1986). "La distribución de la propiedad en la Ciudad de México, 1813-1848", *Historias*, núm. 12: 81-91, INAH, México.
- Necochea, Andrés (coord.) (1991). *Inquilinato y vivienda compartida en Santiago de Chile*, informe final de la investigación "Inquilinato y vivienda compartida en América Latina", Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Olinto Camacho, Óscar (1990). *Inquilinato y vivienda compartida en los barrios de Rancho de Caracas*, informe final de investigación "Inquilinato y vivienda compartida en América Latina", CEU, Caracas.
- Perló, Manuel (1979). "Política y vivienda en México, 1910-1952", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLI, núm. 3: 769-835, México.
- Portillo, Álvaro (1984). *El arrendamiento de vivienda en la ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa/CSH, Cuadernos Universitarios 5, México.
- Schteingart, Martha (1990). *La producción del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la ciudad de México*, El Colegio de México, México.
- Valencia, Enrique (1965). *La Merced. Estudio ecológico y social de una zona de la Ciudad de México*, INAH, Serie Investigaciones, núm. 11, México.
- Ward, Peter M. (1976). *In search of a home: social and economic characteristic of squatter settlements and the role of self-help housing in Mexico City*, The University of Liverpool.

ACCIÓN HABITACIONAL Y VIVIENDA POPULAR. UNA PROPUESTA DE PROGRAMA

*Judith Villavicencio**

I. INTRODUCCIÓN

El problema de la vivienda, entendido como la carencia de un lugar adecuado para habitar, afecta a una parte importante de la población en México. La expresión cuantitativa de este problema es el déficit habitacional, que hace referencia al número de viviendas que se requeriría producir para responder a las necesidades actuales. Según datos proporcionados por el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se calcula que el déficit habitacional para 1988 era de 6 a 7 millones de viviendas en todo el país (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, 1990). En el Distrito Federal, este déficit era de 417 076 viviendas en 1980 (Sedue, 1987).

En términos cualitativos, el déficit habitacional significa que una gran cantidad de personas (de bajos ingresos) ha debido recurrir a soluciones inadecuadas para establecer su vivienda. La solución más utilizada en los últimos años por los sectores populares en la Ciudad de México es la vivienda autoconstruida, pero también se puede mencionar la vivienda antigua deteriorada (vecindad), y los cuartos de azotea. En conjunto constituyen la denominada "vivienda popular".

En general, las formas de acceso a la vivienda popular son: la propiedad, el alquiler y el compartir la vivienda. Todas ellas

* Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

representan esfuerzos y sacrificios económicos para las personas y, normalmente, las condiciones de alojamiento que obtienen son muy deficientes.

La existencia de la vivienda popular, y del consecuente deterioro en la calidad de vida de la población que la ocupa, es el resultado de las dificultades que tiene la gran mayoría de la población para acceder a una mercancía de tan alto precio como es la vivienda, y también de las limitaciones que tiene el Estado para asumir, en la cantidad y la calidad necesarias, la oferta de vivienda de interés social para los sectores de bajos ingresos.

En lo que sigue se presentan algunas reflexiones en torno a la acción habitacional del Estado, especialmente en lo que se refiere al financiamiento y producción de la vivienda de interés social en la actualidad. Se desarrollan, también, algunas propuestas generales para la formulación de un programa habitacional diferente. Este programa estaría dirigido a demandantes del DF que, teniendo ingresos bajos, poseen cierta capacidad de gasto en vivienda y no tienen, por el momento, ninguna esperanza de ser atendidos por los organismos públicos existentes.

II. LA ACCIÓN HABITACIONAL DEL ESTADO

El Estado ha creado diferentes organismos y programas de vivienda, tomando en cuenta los distintos tipos de demandantes que la solicitan. Los programas que hoy se aplican en el Distrito Federal son los del Infonavit, Fovissste, Fovi, Fividesu (para los trabajadores del DDF) y Fonhapo, que es el de más reciente creación (sin contar los establecidos específicamente para la reconstrucción, a raíz del sismo de 1985), que se orientan hacia los sectores pobres que no son derechohabientes de otras instituciones (especialmente hacia la denominada "población informal").

El papel principal de estas instituciones es el manejo de los recursos destinados a la vivienda de interés social, especialmente en lo relacionado con el financiamiento de la misma. Ellas tienen que ver, también, con la promoción y producción habitacional para la población de bajos ingresos, en la medida en que se definen los tipos y número de acciones a ejecutar, de acuerdo con los recursos disponibles; elaboran normas que precisan las caracterís-

ticas técnicas que deben tener los programas y, en muchos casos, son propietarias del suelo destinado a la vivienda. Además, cada institución aprueba o rechaza las solicitudes que se le presentan (es decir, otorga o no el financiamiento) a partir de criterios o procedimientos particulares que ha establecido para ello.¹

1. Los recursos para la vivienda de interés social

Los recursos que se destinan para la vivienda de interés social provienen del presupuesto federal, del sector privado (5% del salario integrado a los trabajadores de las empresas y 6% de la captación bancaria), de préstamos externos (BID y Banco Mundial) y del aporte de los propios beneficiarios de programas de vivienda.

Como puede observarse en el cuadro 1, entre 1981 y 1988, estos recursos han mostrado una tendencia al aumento a nivel nacional. En la Ciudad de México han crecido en forma constante, aunque este crecimiento es menor que el experimentado por el resto del país (salvo entre 1986 y 1987, por motivo de la reconstrucción).

Como era de esperar, la oferta habitacional del Estado se ha comportado de manera similar a los recursos invertidos, aumentando progresivamente el número de acciones ejecutadas a nivel nacional y en el Distrito Federal. Sin embargo, en este último caso, se pudieron efectuar menos unidades, con los mismos recursos, que en el resto del país (es menor la proporción de acciones efectuadas que de recursos invertidos, en comparación con el total nacional) debido, principalmente, a que en la capital el precio del suelo es más alto y la introducción de servicios más costosa.

Además de aumentar los recursos, el Estado ha intentado ampliar el alcance de su acción diversificando la oferta a través de

¹ En el caso del Infonavit, la Asamblea general aprueba los recursos destinados a las promociones de vivienda que se han solicitado con anterioridad (Plan de Labores y Financiamiento). Una vez aprobado el Plan, las promociones deben perfeccionarse, actualizarse y presentarse a la Secretaría Técnica del Comité de Promociones, el que debe rendir un dictamen a la Dirección General. La Dirección General someterá las promociones a la aprobación del Consejo de Administración. En el caso del Fonhapo, las promociones presentadas por los grupos sociales requieren de la aprobación del Comité Técnico y de Distribución de Fondos, que es el que determina las características que deben tener las viviendas a financiar.

CUADRO 1
Inversión pública en vivienda, 1981-1988
 (Millones de pesos)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total nacional	61 996	108 568	164 187	371 038	666 389	1 205 202	3 237 518	6 116 991
Total nacional			3 462 678	4 919 204	5 387 828	4 738 931	4 911 314	6 116 991
Total DF	9 416	11 792	13 710	25 896	49 969	250 693	567 534	837 138
Total DF			289 141	343 286	404 004	985 740	860 949	837 138
% inversión	DF	15.18%	10.86%	8.35%	6.97%	7.5%	20.8%	17.53%

FUENTE: SEDUE, *Estadística de vivienda 1981-1988*.

CUADRO 2
Distrito Federal. Número de soluciones ejecutadas según organismo, 1981-1988

Organismo	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Total
Infonavit	8 802	6 440	8 188	6 552	3 712	7 900	8 359	6 924	56 877
Fonhapo	—	—	—	383	599	1 502	1 470	8 585	12 539
Fovissste	3 154	140	1 503	1 372	3 743	5 997	3 986	4 834	24 729
Fovi-Banca	1 341	1 383	327	677	8	400	247	521	4 904
R.H.P.-Fase II									
Tlatelolco	—	—	—	—	—	23 771	29 253	9 960	62 984
Fividesu	—	—	15	2 385	3 862	904	1 551	3 119	11 836
Otros*	1 858	1 207	1 132	1 369	1 190	513	2 481	1 315	11 065
Total DF	15 155	9 170	11 165	12 738	13 114	40 978	45 796	35 338	183 454
Total nacional	137 265	120 547	146 990	198 189	240 931	256 496	288 136	264 449	1 653 003
% soluciones DF	11.04%	7.6%	7.6%	6.4%	5.4%	16.0%	15.9%	13.36%	11.10%

* Incluye: Pemex, CFE, Fovimi, ISSFAM.

FUENTE: SEDUE, *Estadística de vivienda 1981-1988*.

distintos organismos y programas. Como se muestra en el cuadro 2, en el Distrito Federal, y hasta 1988, los organismos más importantes en términos de soluciones concluidas eran (en orden decreciente y sin considerar a los organismos creados para la reconstrucción): Infonavit, Fovissste, Fonhapo y Fividesu.

En cuanto a los recursos invertidos, son también Infonavit, Fovissste y Fividesu las instituciones de mayor importancia en el DF, Fonhapo, en cambio, recibió una asignación muy por debajo de la destinada a las otras instituciones, salvo en 1988, demostrando sin embargo una gran capacidad para hacer efectivos los recursos empleados (véase el cuadro 3).

A pesar de los crecientes esfuerzos realizados, la respuesta pública a las demandas por vivienda de la población ha sido muy reducida y se está aún lejos de superar el déficit habitacional en la capital.

Según la Sedue, entre 1983 y 1987 era necesario efectuar 338 580 acciones en el Distrito Federal para disminuir en un 60% el déficit calculado para 1980 y responder a la demanda habitacional de la capital; este cálculo no incluía la reposición de las viviendas destruidas por los sismos de 1985. Como puede observarse en el cuadro 2, en ese periodo se ejecutó un total de sólo 123 800 soluciones incluyendo, entre ellas, las correspondientes a la reconstrucción de las zonas dañadas (Renovación Habitacional Popular, Reconstrucción de Tlatelolco y Fase II), que ha constituido el esfuerzo más importante en términos de vivienda para los sectores de bajos ingresos que se ha realizado en la capital.

Esta incapacidad para responder a la demanda habitacional en la magnitud requerida ha tenido que ver, principalmente, con una constante escasez de los recursos que manejan los organismos públicos para su acción en vivienda. Sin embargo, y como se verá a continuación, la forma en que se emplean los recursos disponibles contribuye, también, a disminuir la eficacia y a hacer menos efectiva la acción habitacional del Estado.

2. En relación con el financiamiento de la vivienda

Una vez obtenidos los recursos, los organismos de vivienda deben financiar las acciones de interés social que se van a ejecutar, y

asignar los créditos que permitirán a los demandantes acceder a dichas acciones. Sin embargo, el préstamo y la vivienda correspondiente no se aseguran con tener la calidad de derechohabiente, cumplir con los requisitos exigidos y solicitarlo en la forma estipulada.

Por la escasez de recursos, por la gran demanda existente y por problemas y desviaciones en el procedimiento de selección de los beneficiarios, hay numerosos demandantes a los cuales no se les ha podido dar una respuesta adecuada. Algunos estudios han señalado que el Infonavit logra dotar de vivienda, anualmente, a sólo 1.8% de su demanda y el Fovissste a menos del 1% de la suya (Connolly, 1987).

En cuanto a la forma de operar, los organismos públicos de vivienda presentan diferencias en relación con los montos y las condiciones de los créditos que otorgan; pero existen ciertos aspectos comunes que pueden ser evaluados de manera general.

Así, en todos los casos, los recursos invertidos en la vivienda de interés social se deben recuperar, para destinarlos a nuevas viviendas, a través del pago que hacen los beneficiarios como devolución de los créditos recibidos.

En la medida en que se trata de créditos a largo plazo y con un interés preferencial, la tasa de recuperación es muy limitada, especialmente porque las situaciones inflacionarias que han caracterizado a la economía nacional han hecho disminuir, con el tiempo, el valor del aporte que se efectúa como pago por la vivienda obtenida.²

Asimismo, las condiciones crediticias que han establecido las instituciones (monto de los pagos, número total de cuotas, plazos, etc.), permiten que una parte del préstamo no sea devuelto por el beneficiario. El Infonavit, por ejemplo, ha definido un interés de sólo el 4% sobre saldos insolutos y, además, considera totalmente amortizado el crédito al haber transcurrido veinte años, aunque existiere un saldo insoluto, siempre y cuando se esté al corriente en todos los pagos. Fonhapo, por su parte, ha establecido en sus Reglas de Operación que el nivel de recuperación "debe permitir al organismo financiar la construcción de dos viviendas con lo que

² Por ello, en los últimos años, organismos como el Infonavit y Fonhapo han intentado elevar su tasa de recuperación, expresando en salarios mínimos sus préstamos y las condiciones del crédito otorgado a sus beneficiarios.

CUADRO 3
Inversión ejercida por organismo, 1983-1988
 (Millones de pesos 1988)

Organismo	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
Infonavit	228 044	78.9	206 441	60.1	243 685	60.3	219 661	22.3	199 825	23.2	295 933	31.0
Fovissste	27 986	9.70	43 879	12.8	54 494	13.5	114 520	11.6	103 863	12.1	110 770	13.2
Fonhapo	232	0.07	3 075	0.90	10 001	2.50	16 428	1.60	7 949	0.90	59 321	7.1
Fovi-Banca	190	0.05	7 516	2.19	3 727	0.90	9 040	0.90	24 270	2.80	12 365	1.50
R.H.P.-Fase II												
Tlatelolco	—	—	—	—	—	—	594 978	60.3	487 194	56.6	258 320	30.9
Fividesu	—	—	29 005	8.40	54 364	13.5	18 272	1.90	9 690	1.10	53 225	6.40
Otros	32 647	11.3	53 357	15.5	37 725	9.30	12 822	1.30	28 154	3.30	47 204	5.60
Total DF	289 099	100	343 273	100	403 996	100	985 721	100	860 945	100	837 138	100

FUENTE: SEDUE, *Estadística de vivienda, 1983-1988.*

se recupere de los créditos concedidos previamente a tres familias” (Fonhapo, 1989).

Sucede, entonces, que una parte de los recursos invertidos por los organismos públicos en la vivienda de interés social constituye, en realidad, un subsidio importante para el beneficiario, el cual favorece, indistintamente, a toda la población seleccionada para un crédito, independientemente de cuál sea su situación económica real.³ Sólo en el caso del Fonhapo se establece un subsidio base destinado a beneficiar progresivamente a los solicitantes según disminuyan sus ingresos, y siempre que reciban préstamos menores (desde 1 800 a 500 veces el salario mínimo).

A pesar de su importancia, este subsidio no es percibido en toda su magnitud por el beneficiario, en la medida en que se hace efectivo en el transcurso o al finalizar el periodo de recuperación del crédito. Además, es difícil de calcular y definir en su magnitud y como gasto social.

Otro aspecto a destacar del actual esquema financiero es que la mayoría de los organismos otorga los créditos para vivienda considerando, principalmente, características socioeconómicas del solicitante y, salvo el Fonhapo, ninguno establece requisitos financieros importantes como condicionantes de dicho crédito.⁴ De ahí que la población demandante, con excepción de la atendida por el Fonhapo, empieza a hacer aportes económicos destinados a su vivienda sólo cuando ha sido beneficiada con un préstamo habitacional.⁵

³ Por ejemplo, en el caso del Fovissste, la tasa de interés (4% anual sobre saldos insolutos) se aplica a todos los préstamos por igual, cualquiera que sea el monto máximo del crédito o el ingreso del beneficiario (por debajo de los 4 salarios mínimos). El Infonavit actúa de manera similar.

⁴ En el caso del Fonhapo, se exige un enganche inicial del 3 al 4% del costo de la solución (monto escalado) y, también, garantías y fianzas (ver Fonhapo, “Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia”, 1989). Además, en estos momentos, ha retirado los préstamos para la compra de terrenos en el DF, con lo que indirectamente está solicitando un ahorro previo de los demandantes en la forma de compra de un predio, como requisito para postular a un crédito para la vivienda.

⁵ Se podría argumentar que existe un aporte previo a la selección como beneficiario, representado por las cuotas que cotiza el lado patronal (5% de los salarios de nómina menores a 10 veces el salario mínimo). Este aporte constituye la parte más importante de los recursos que el Estado destina a vivienda, pero difícilmente es visualizado por el beneficiario como un aporte personal y de ningún

Resulta así que las actuales condiciones de operación de las instituciones no permiten ni estimulan la participación económica, en programas de vivienda, de los beneficiarios potenciales de cada organismo, que no han sido seleccionados para alguna promoción específica, pero que sí esperan respuesta a sus demandas.⁶ Con ello se disminuye la captación de recursos para la vivienda de interés social y se fomenta, como consecuencia, la inversión en vivienda popular autoconstruida, la mayoría de las veces en condiciones económicas muy difíciles y poco productivas.

3. En relación con la producción de la vivienda

Los organismos de la vivienda son los encargados de planificar la producción de viviendas de interés social, a través de la programación de sus propias inversiones; para ello consideran el tipo de demanda de sus derechohabientes, los recursos de que disponen y la forma de encontrar con ellos las mejores soluciones. En los últimos años, estos organismos han preferido disminuir la cantidad de vivienda terminada que venían ejecutando, destinando esos recursos a un mayor número de programas de vivienda progresiva, mejoramiento de vivienda o lotes con servicios.

En el caso del Distrito Federal, la estrategia de programación de las acciones ha debido considerar, como determinante importante, la oferta y el precio del suelo para vivienda de interés social. Aquí, es cada vez más difícil conseguir suelo barato y, cuando se dispone de él, se intenta sacar el máximo de ventaja destinándolo a usos más rentables. Consecuentemente, durante la última década, no se han efectuado programas de lotes con servicios en esta entidad y la oferta de esta solución, dentro de la zona metropolitana, ha debido localizarse en los municipios conurbados del Estado de México, donde existe mayor disponibilidad de suelo para vivienda popular.

modo representa una ventaja individual (entre el total de derechohabientes) para la asignación de un préstamo y una vivienda.

⁶En muchos casos, los sectores de bajos ingresos podrían aprovechar alguna coyuntura económica favorable (herencias, ventas de tierras agrícolas, negocios, etc.) o periodos familiares de menos gastos (parejas sin hijos, hijos becados, etc.) para invertir en su futura vivienda y acortar el plazo de espera.

En todo caso, en el Distrito Federal también se ha intentado ampliar los alcances de la acción habitacional del Estado, disminuyendo el número de viviendas terminadas ofrecidas. Mientras en 1983 la “vivienda terminada” representó el 81% de las acciones efectuadas, en 1988 constituyó sólo el 37.4% del total. Al mismo tiempo, el programa de “vivienda progresiva”, sin ningún peso antes de 1986, alcanzó en 1988 el 5.9% del total de acciones y el de “mejoramiento” (sin considerar como tal las acciones de reconstrucción) aumentó del 0.3% en 1983 al 15.9% en 1988 (véase el cuadro 4).

A partir de la programación general, los organismos de la vivienda evalúan las solicitudes presentadas por los distintos grupos de demandantes y, si corresponde, aprueban el financiamiento.⁷ Para lograr esta aprobación, las promociones deben cumplir con una serie de requisitos y normas técnicas definidas por cada institución (aparte del reglamento general de construcción). Esto complica, encarece y dificulta el proceso de producción de la vivienda y, en muchos casos, se llega a una solución habitacional que no responde a las condiciones reales y a las necesidades o aspiraciones de los demandantes.⁸

El proceso mismo de producción de la vivienda se caracteriza por la participación de la empresa privada, la que se incorpora mediante la realización de la propuesta técnica y, posteriormente, con la ejecución de las obras aprobadas. En ciertos casos, la empresa privada también provee el suelo requerido para las acciones de interés social.

Sin embargo, las condiciones que se han establecido por los diferentes organismos de la vivienda para que intervenga la empresa privada en el proceso de producción de la vivienda de interés social, permiten un procedimiento general que tiende a perjudicar a los beneficiarios, constituyendo una limitación para lograr una respuesta habitacional adecuada desde el punto de vista de los demandantes.

En primer lugar, es el organismo financiero el que aprueba o

⁷ En esta aprobación interviene, también, la presión que ejerce el grupo, los compromisos adquiridos con él y la fuerza política que represente.

⁸ Solamente en el caso del Programa de RHP se redujeron las exigencias normativas generales, lo que permitió aumentar el número de respuestas, considerando las necesidades de los habitantes y sin disminuir la calidad de la vivienda producida.

CUADRO 4
Distrito Federal. Unidades concluidas según programa, 1983-1988

Organismo	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
Vivienda terminada	9 042	81.0	10 382	81.5	8 668	66.1	10 220	24.9	11 913	26.0	12 460	37.4
Vivienda progresiva	—	—	—	—	—	—	350	0.8	1 266	2.8	1 957	5.9
Lotes con servicios												
Mejoramiento	31	0.3	151	1.2	1 568	12.0	291	0.7	10	0.02	5 311	15.9
Reconstrucción	—	—	—	—	—	—	23 771	58.1	29 253	63.9	9 960	29.9
Otros*	2 092	18.7	2 205	17.3	2 878	21.9	6 355	15.5	3 354	7.3	5 650	16.9
Total	11 165	100	12 783	100	13 114	100	40 987	100	45 796	100	33 338	100

* Incluye adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y confinamiento.

FUENTE: SEDUE, *Estadísticas de vivienda 1983-1988*.

no la participación de la empresa que se hará cargo del proceso. En el caso del Infonavit, por ejemplo, “el promotor propondrá la contratista o contratistas a las que se encargará la ejecución de las obras, quienes deberán aceptar llevarlas a cabo conforme a las especificaciones establecidas por el Instituto y según los precios unitarios que resulten aplicables conforme al tabulador respectivo. Dicha proposición será aceptada por el Instituto siempre y cuando la contratista o contratistas se encuentren inscritas en su padrón de constructores y reúnan, a juicio del propio Instituto, condiciones satisfactorias de eficiencia, capacidad financiera y técnica para la correcta ejecución del proyecto” (Infonavit, 1982).

En el caso del Fonhapo, las obras se adjudican por concurso convocado y desarrollado por el grupo acreditado, pero éste tiene que “presentar la evaluación del concurso al Fonhapo para su aprobación antes del evento del fallo, con la anticipación que solicite el Fideicomiso para su revisión. Si la evaluación realizada no se ajusta a los lineamientos señalados por el Fonhapo, éste se reserva el derecho de contratación” (Fonhapo, 1989).

En estas condiciones y con estas normas, es difícil que las pequeñas empresas, las cooperativas de producción y, también, un conjunto de organizaciones sin fines de lucro (incluidos los propios demandantes organizados), cumplan con los requisitos exigidos por los organismos oficiales para poder hacerse cargo de los proyectos y las obras. Esta medida perjudica, especialmente, a los grupos demandantes con menos recursos, que encuentran en ese tipo de empresa u organización un canal adecuado a sus posibilidades económicas, demandas y aspiraciones en relación con la vivienda.

Por otro lado, las empresas que participan del proceso lo hacen a partir de un contrato que se establece una vez aprobada la solicitud, promoción o concurso por parte del organismo; este contrato asegura, desde un comienzo, la realización y el pago de las obras para la empresa en cuestión. Por ello, en muchos casos, se tiende a bajar la calidad ofrecida inicialmente, incorporando en el proceso de construcción malos materiales, terminaciones mediocres, etc., con la finalidad de que aumente la tasa de ganancia y en la certeza de que lo ejecutado necesariamente tendrá que ser aceptado.

Este engaño es posible porque existe un control de las obras

muy burocratizado y el interlocutor de la empresa es, generalmente, el organismo y no el beneficiario (incluso en el caso del Fonhapo). Pero también, y sobre todo, porque es muy difícil que los beneficiarios devuelvan o no acepten la vivienda asignada, frente al riesgo de perder la oportunidad de recibir la solución tan esperada. El resultado es, entonces, una disminución en la calidad de la vivienda de interés social mas allá de lo que corresponde a su valor y a sus características.

III. PROGRAMA DE VIVIENDA POPULAR. PROPUESTA GENERAL

A pesar de las limitaciones de los programas de vivienda con participación del Estado, es evidente que existe en el país un interés por mejorar la situación de la población con mayores problemas y que los organismos de vivienda intentan responder lo más ampliamente posible a la demanda existente; para ello, basan su estrategia de acción en una constante demanda de mayores recursos y búsqueda de nuevas soluciones.

Sin embargo, parece difícil aumentar el alcance actual de la acción del Estado sin un cambio de algunos aspectos básicos de la política habitacional. Por ello, la propuesta que se desarrolla a continuación sigue considerando la participación del Estado, del sector privado y de los sectores populares, pero intenta modificar las formas de participación que caracterizan a cada sector, planteando una estrategia parcialmente diferente de la que se ha plasmado en los planes oficiales hasta el momento.

Esta estrategia considera, principalmente, aspectos relacionados con los recursos para la acción, con las formas de financiamiento y con las condiciones de producción de la vivienda popular.

1. Recursos para la vivienda popular

La vivienda es uno de los satisfactores básicos de mayor valor que requiere la población y cuando ella tiene una calidad mínima aceptable, su precio la deja fuera de las posibilidades de adquisición por los sectores más pobres. Por ello, y por la importancia que tiene para el bienestar de las familias, la vivienda es un bien cuyo

acceso debe facilitarse a esos sectores que no están en condiciones de asumir su costo total. En otras palabras, es necesario que los recursos que el Estado destina a vivienda, y los que capta de los sectores más acomodados, se continúen transfiriendo a los grupos más necesitados bajo la forma de un apoyo para la obtención de una solución habitacional.

Sin embargo, los recursos que aportan actualmente el sector privado y el Estado resultan insuficientes frente a la magnitud del déficit habitacional, y obtener un aumento de ese aporte es difícil dentro del modelo económico y las condiciones que caracterizan actualmente al país.

Así, la decisión de elevar la contribución del sector privado a la vivienda de interés social por la vía de mayores impuestos o cuotas específicas tendría como efecto inmediato un aumento de los precios de los bienes producidos o distribuidos por dicho sector como resultado del incremento de sus costos. Se desencadenaría, entonces, un proceso inflacionario con consecuencias negativas para la población de bajos ingresos, que es la que se quiere beneficiar con este aumento.

Si, en cambio, el incremento de los recursos se le exige al Estado por la vía de un mayor gasto social, es probable que no haya respuesta efectiva, al menos en el corto y mediano plazo, dado que para abatir el déficit actual de viviendas se requeriría duplicar o triplicar las inversiones que se efectúan actualmente, y ello es imposible sin afectar otras esferas de la política social.

Por lo tanto, el aumento de los recursos para la vivienda de los sectores de bajos ingresos debe provenir, al menos en parte, de los propios demandantes. Esto se podría lograr mediante la incorporación a la acción que apoya el Estado, de los recursos que la propia población destina normalmente a la vivienda popular autoconstruida.

Desde hace mucho tiempo existe en México, y especialmente en el Distrito Federal, un aporte importante de recursos que, por lo general, no es contabilizado en la estadística como inversión en vivienda, pero que se suma al monto total empleado en el país con este propósito. Son los recursos utilizados en la vivienda autoconstruida, principalmente por sus propietarios, pero también por los inquilinos o por quienes comparten esa vivienda.⁹

⁹ En el caso de la vivienda de alquiler o de la compartida, los ocupantes

Es difícil calcular la magnitud de la inversión empleada en este tipo de vivienda popular; algunos estudios consideran que, entre 1950 y 1970, ésta dio origen al 64.7% de las viviendas ejecutadas en el país y entre 1970 y 1974 esa proporción aumentó al 65.5% (Garza y Schteingart, 1978).

Salvo unas cuantas experiencias, normalmente la vivienda de autoconstrucción se desarrolla al margen de todo plan o programa oficial. Este carácter excluyente de la política y de las acciones del Estado en relación con la acción habitacional del sector popular trae como consecuencia que una parte importante de los recursos empleados en ella (inversión del sector popular) sea poco productiva en relación con la calidad de la vivienda ejecutada. Es decir, se gasta mucho y se obtiene una vivienda insuficiente (véase el trabajo de M. Schteingart en este volumen).

La baja productividad de la inversión se debe, sobre todo, a que el sector popular invierte individualmente y en pequeñas cantidades, por lo que le es difícil disminuir costos, como lo hacen las empresas constructoras, mediante la compra de materiales directamente a distribuidores o productores. También influye la falta de capacitación y de ayuda técnica a los autoconstructores, lo que produce un gasto excesivo o pérdida de material.

Para que los recursos que puede aportar el sector popular se orienten a la vivienda de interés social, es necesario buscar los mecanismos que permitan, por un lado, hacer atractiva la participación de los que solicitan vivienda en planes y programas oficiales y, por el otro, que hagan posible conjuntar lo que puede aportar cada demandante y lo que, en cada caso, se esperaría del Estado, de manera de optimizar y hacer más productiva la inversión popular. Esto se lograría, principalmente, con modificaciones en los esquemas actuales de financiamiento y de producción de la vivienda apoyada por el Estado.

2. Propuesta de financiamiento de la vivienda popular

El objetivo principal del esquema de financiamiento de vivienda popular que aquí se propone es permitir la libre adquisición de

deben, normalmente, invertir recursos en mejorar o adaptar la vivienda (o cuarto) que van a utilizar. En muchos casos deben partir por construir esa vivienda en la forma de un cuarto diferente a los que ocupa el propietario.

una vivienda o solución habitacional de acuerdo a los intereses, posibilidades y aspiraciones de los beneficiarios. Para ello, incorpora tres elementos básicos: el ahorro previo, un subsidio estatal y un apoyo crediticio. Esta propuesta parte de las siguientes consideraciones:

a) Una parte importante de las familias que demandan vivienda estaría dispuesta y en condiciones de asumir, parcialmente y con un apoyo externo, el costo de una vivienda adecuada. El apoyo o ayuda externa debe ser mayor para los que están en peor situación económica.

b) Cada familia o persona de bajos ingresos tiene un ritmo y posibilidades de ahorro o gasto en vivienda diferentes y ello no depende tanto del tipo de trabajo (formal o informal) del jefe de familia, sino de circunstancias internas y personales de la familia o grupo. Por ejemplo, de la posibilidad de trabajo del cónyuge, de los hijos que aportan al gasto, del apoyo o ayuda de parientes, etcétera.

c) El proceso técnico de ejecución de la vivienda requiere de una inversión importante en sus inicios (compra de suelo, materiales, etc.). Parte de esta inversión puede reunirse con el aporte de los propios demandantes y este aporte puede efectuarse antes de que ellos reciban la respuesta técnica, siempre y cuando se asegure que va a mantener su valor inicial.

2.1 Ahorro previo para la vivienda

Se entiende como ahorro previo la primera etapa de un esquema de financiamiento en la cual el interesado en obtener vivienda aporta una cantidad de dinero en cuotas y durante cierto tiempo, antes de obtener la solución habitacional que pretende.

La existencia de un sistema de ahorro previo concebido como requisito importante, aunque no único, para obtener vivienda, así como el establecimiento de un procedimiento adecuado para efectuarlo, constituyen un estímulo para la participación de la población en un programa habitacional. Ello, porque permite una decisión personal de incorporación al programa y un aprovechamiento de circunstancias económicamente favorables para cada

familia tales como herencias, negocios, ventas de terrenos rurales, etcétera.¹⁰

Del mismo modo, el ahorro permite al programa obtener, desde un comienzo, parte de los recursos que puede aportar el demandante y que se utilizarán en la construcción de vivienda. Con ello, se puede ampliar la capacidad de respuesta a la demanda y, sobre todo, comprometer esa inversión en un proceso de ejecución que tendrá como resultado una vivienda de calidad aceptable.

Finalmente, si a nivel de la economía en general se acepta que los recursos materiales y las divisas con que cuenta el país son insuficientes como para aumentar significativamente la producción de viviendas populares, se tendrá que reconocer también la necesidad de hacer un ahorro, y así liberar nuevos recursos para destinarlos a la oferta de esa vivienda. De no ser así, cualquier ampliación de su producción redundará en inflación y/o mayores importaciones.

Para que sea eficaz, el esquema de ahorro previo debe cumplir con las siguientes condiciones:

a) Asegurar que se mantenga el valor de los recursos invertidos en ahorro, transformándolos en una unidad de medida reajutable automáticamente de acuerdo a los índices inflacionarios. Entre otras ventajas, esto permitiría a los ahorrantes retirarse del sistema, si así lo desean, antes de recibir la vivienda y sin perder el valor de lo incorporado como ahorro.

b) Permitir el ingreso al programa de todas las familias de bajos ingresos que se interesen, proporcionándoles una alternativa adecuada a sus condiciones económicas. Para ello se deben definir diferentes programas de ahorro previo, en tiempo y en cantidad, vinculados a distintas soluciones técnicas y acordes con las posibilidades económicas de cada familia.

c) Hacer posible la participación de grupos organizados, manteniendo la individualidad en el ahorro.

¹⁰ Evidentemente siempre existirá una cantidad de población para la cual será absolutamente imposible participar en un proceso de ahorro para una vivienda propia. Para este sector es necesario estudiar alternativas diferentes que tienen que ver con programas de vivienda alquilada o compartida y que implican un gasto menor en este rubro.

2.2 *Subsidio estatal para la vivienda*

Cumplido el ahorro previo, el demandante podría solicitar un primer apoyo económico externo para acceder a la vivienda, en la forma de un subsidio estatal. Hasta ahora, el Estado ha subsidiado continuamente la vivienda de interés social y, actualmente, la idea de subsidio está contenida en la propuesta de política social del gobierno (por ejemplo, en programas como el de Solidaridad). Por ello, es factible plantear un programa habitacional que se apoye en un subsidio estatal, sobre todo cuando el esquema incorpora, también, la participación activa (especialmente en recursos) de los interesados.

Para que un subsidio sea efectivo en términos del programa, debe:

a) Ser de amplio alcance. El objetivo principal de un programa habitacional popular es la incorporación de todos los demandantes que, por su condición socioeconómica, no puedan acceder al mercado formal de la vivienda. Por ello, el subsidio o apoyo estatal debería estar disponible para toda la población que decida incorporarse a este tipo de programa, incluidos los derechohabientes de los organismos de vivienda existentes, siempre y cuando cumplan con ciertas condiciones y requerimientos específicos tales como: no poseer otra vivienda, tener ingresos bajos aunque no fijos, haber cumplido con el ahorro previo, etcétera.

b) Ser oportuno. Se trataría de que el subsidio fuera asignado al beneficiario en su totalidad, por una vez y en el momento en que éste seleccione el tipo de vivienda (o solución habitacional) que desea adquirir. Un subsidio de este tipo sería más claramente percibido por el beneficiario que el que se otorga en la actualidad y mucho más efectivo en términos de su empleo o utilización.

c) Ser diferenciado. Es decir, las familias de menos recursos deberían recibir una mayor ayuda, en la forma de subsidio, que aquéllas con mejores condiciones económicas. Esta diferenciación correspondería a distintas soluciones técnicas o programas habitacionales, de tal modo que los que recibieran un subsidio mayor, tuvieran opción a soluciones de menor costo que aquellos que recibirían una ayuda menor, pero que pueden aportar más recursos propios.

2.3 *Financiamiento complementario*

Aparte del subsidio estatal, el esquema financiero debe proporcionar otras alternativas de ayuda para el pago total de la solución habitacional a la que se ha postulado, en los casos en que el ahorro previo y el subsidio sean insuficientes para cubrir su costo. Se trataría de un apoyo económico, en la forma de un crédito, para quien lo necesite y que, a diferencia del subsidio, sea recuperado por la institución que lo confiere en todo su valor y en un plazo de tiempo prudencial. Las características de un crédito para vivienda popular serían las siguientes:

a) Complementariedad con el ahorro previo y el subsidio. El planteamiento de un apoyo de tipo crediticio pretende que con ello se complete el costo total de la vivienda seleccionada, en los casos en que éste sea superior a lo aportado como ahorro previo y subsidio.

b) Tasa de recuperación del 100% del crédito. Un sistema que plantea la existencia de un subsidio específico no puede incorporar un subsidio disfrazado, a través de la no recuperación de los recursos invertidos por la vía del crédito. Por ello, la programación de un crédito de este tipo debe considerar los mecanismos financieros y legales que aseguren su recuperación.

3. **Propuesta para la promoción y producción de la vivienda**

Un programa habitacional basado en un esquema financiero que permita a los demandantes de bajos ingresos la elección de la solución habitacional más acorde con su situación debe hacer posible que en el mercado de la vivienda exista una oferta diferenciada para los consumidores del sector popular que, habiendo obtenido los medios económicos, con el apoyo del Estado, quieran pasar a la etapa de compra propiamente como tal.

Para que esto sea posible y signifique una verdadera ventaja para el adquirente, deben existir dos vías principales. La primera de ellas permitiría la obtención de la vivienda popular a través de la participación, como promotores y ejecutores, de los propios demandantes organizados, por ejemplo, en cooperativas autogestoras y autoconstructoras.

Esta alternativa debe entenderse como la participación de los interesados en todo o parte del proceso de ejecución de la vivienda y la consecuente contratación de obras en la etapa en que ellos no intervengan. En la actualidad, una modalidad similar está considerada en las reglas de operación del Fonhapo, pero es poco utilizada, principalmente porque “sólo de manera excepcional y previa aprobación por el Comité Técnico y cuando por las características del programa no sea factible que se concursen las obras, el Fonhapo podrá autorizar que se realicen (las obras) por administración directa” (Fonhapo, 1989).

Para que esta alternativa sea viable, el programa debe permitir una total independencia de los grupos beneficiados con el financiamiento, para que puedan acudir al mercado del suelo y seleccionar una calidad acorde con sus recursos, y al mercado de los materiales en forma colectiva, con lo cual pueden reducir los precios de compra individual.

Además, y sobre todo, el programa debe autorizar la contratación de la empresa u organización que los grupos seleccionen para la ejecución de toda o parte de las obras, abriendo así la posibilidad de que se recurra a empresas pequeñas u organizaciones técnicas de apoyo popular (ONG).

La otra alternativa, más apropiada para beneficiarios individuales, se basa en la posibilidad de seleccionar una vivienda con base en la oferta de empresas promotoras y constructoras que compitan por captar la demanda de la población. En la actualidad, esta competencia es mínima porque las empresas que ejecutan vivienda de interés social son contratadas con anterioridad y tienen asegurada la demanda de su producción.

La participación de la empresa privada como promotora y ejecutora de la vivienda popular significa que, a partir de ciertas condiciones generales (montos de financiamiento y soluciones técnicas correspondientes), la empresa define algunos tipos de vivienda a ejecutar, selecciona las características técnicas de esas viviendas (materiales, localización, etc.), las ejecuta y concurre con ellas al mercado. Allí se encontraría con una demanda específica y, en la medida en que las soluciones que ofrece fueran convenientes para los demandantes, podría vender su producción; si no lo fuesen, los demandantes tendrían la oportunidad de seleccionar la oferta de otra empresa.

4. Funcionamiento del programa

Aparte de los contenidos señalados hasta ahora, el programa de la vivienda popular requeriría de las siguientes condiciones básicas para que pudiera llevarse a cabo:

4.1 *Participación del Estado en el programa*

La participación del Estado en el programa de vivienda popular es necesaria no sólo por los recursos que aporta, sino también por el papel que debe ejercer para la óptima realización de un programa de este tipo.

En efecto, la compleja tarea de incorporar a población de bajos ingresos en un proceso de obtención de vivienda por la vía del ahorro personal, del subsidio y del crédito, sólo puede ser asumida por una entidad socialmente representativa y orgánicamente desarrollada, cuyo objetivo sea el apoyo a los sectores involucrados. Desde esta perspectiva, la participación del Estado en el programa de financiamiento de la vivienda debe asegurar que:

a) Se establezcan las normas de funcionamiento y se reglamente el programa para que tenga validez oficial.

b) Se asegure el cumplimiento normativo, sobre todo en lo relativo a los compromisos que adquieren todos los participantes y, en especial, los demandantes, la institución financiera y la empresa privada.

4.2 *Conformación de un organismo específico*

En la actualidad, los recursos existentes para la vivienda se distribuyen a través de diferentes instituciones públicas, cada una con sus propias formas de operación. La modificación de estos esquemas con el propósito de que se incorporen los contenidos del programa de la vivienda popular requeriría de profundas reformas en la orientación y estructura orgánica actual de cada organismo.

Un cambio de esta naturaleza enfrentaría serias dificultades

puesto que los sectores que actualmente se benefician (derechohabientes del Infonavit, Fovissste, etc.), difícilmente aceptarían que sus organismos abrieran la oferta de financiamiento y de vivienda a otros grupos de demandantes.

Por lo tanto, el programa de financiamiento de vivienda popular requeriría la creación de un organismo estatal diferente, al cual pudiera recurrir con su aporte en ahorro previo y sus demandas de financiamiento (subsídío) la población de bajos ingresos que no tiene cabida en las otras instituciones de la vivienda o no recibe respuestas de ellas.

Dicho organismo podría incorporar, también, la caja de ahorro hipotecario que permitiría efectuar el ahorro previo o establecer, para ello, el contacto con todas o algunas de las instituciones bancarias que funcionan actualmente.

5. Problemas y ventajas del programa

El principal problema que enfrenta el programa de financiamiento y producción de vivienda popular, en los términos planteados previamente, es el de la obtención de suelo para la vivienda dentro de la Ciudad de México. Como es sabido, el suelo es un recurso cada vez más difícil de conseguir en esta zona, sobre todo cuando se trata de extensiones importantes y su destino es la vivienda para los sectores populares.

Actualmente, dichos sectores populares solucionan su localización habitacional por dos vías principales: comprando suelo de procedencia ejidal (irregular) que, si bien es accesible en términos económicos, significa problemas de localización y carencia de servicios por mucho tiempo;¹¹ o bien, comprándolo ya regularizado a particulares y, por lo tanto, sujeto a una fuerte especulación que lo encarece y lo deja fuera del alcance de los demandantes más pobres. En este último caso, además, los terrenos no son extensos, por lo que difícilmente satisfacen los requerimientos de grupos organizados, y su localización no siempre es adecuada.

Por lo tanto, el desarrollo de este programa, o de cualquier otro que signifique enfrentar el problema de la vivienda de los sectores populares en la Ciudad de México, requeriría de una

¹¹ Véanse al respecto los trabajos de Daniel Hiernaux, Emilio Duhau y Ana Lourdes Vega incluidos en esta publicación.

política de suelo diferente a la actual, que permitiera disponer de las áreas necesarias para uso habitacional (reservas territoriales) en vez de fomentar la extensión descontrolada y desordenada de la mancha urbana, por no considerar el crecimiento permanente que tiene y seguirá teniendo la capital.

Evidentemente el suelo, incluso el que constituye las reservas territoriales del Estado, tiene un costo que debe ser trasladado al valor total de la solución habitacional pero, en los casos de autogestión, el suelo podría constituir el subsidio estatal propuesto dentro del esquema financiero descrito previamente.

La otra limitación que puede enfrentar el programa tiene que ver con la participación de la empresa privada en la etapa de promoción y producción de la vivienda sin que, como se hace actualmente, el Estado programe y controle el proceso. La liberalización de la participación empresarial podría ser perjudicial para los sectores de bajos ingresos, en la medida en que el sector inmobiliario y de la construcción pretenda especular o elevar exageradamente su tasa de ganancia a través de las acciones que realice.

De ser así, las viviendas y soluciones ofrecidas por las empresas privadas tendrían precios muy altos y los demandantes se verían obligados a efectuar un esfuerzo económico demasiado grande quedando, la gran mayoría de ellos, fuera del programa. Puede producirse, también, incumplimiento por parte de las empresas, en términos de entregar lo que ha sido ofrecido en cuanto a calidad, plazos, etcétera.

El programa tendría, entonces, un resultado general negativo porque no beneficiaría a los grupos más pobres y exigiría un esfuerzo económico enorme a los que intenten participar en él. Además, el Estado, a través del subsidio y del suelo que dispondría para el programa, estaría financiando la especulación y permitiendo ganancias excesivas para algunas empresas.

Sin embargo, la propuesta en relación con el proceso de producción de la vivienda incorpora algunos otros elementos que pueden modificar las desviaciones anteriores. Entre otros, es importante mencionar la posibilidad que ofrecería el programa de otorgar el apoyo financiero para la ejecución autónoma o autogestionada de viviendas, o para seleccionar la oferta de cualquier empresa (mediana, pequeña, ONG, etc.), que se interese por parti-

cipar en el mercado de la vivienda popular, obteniendo ganancias normales (no especulativas).

Incorporar este tipo de empresas haría posible sustentar el programa en condiciones ventajosas para los demandantes. Permitiría demostrar, también, que el mercado de la vivienda popular significa, para las empresas, una tasa de ganancia más baja que la que se logra con los grupos de mayores ingresos pero, también, un mercado amplio y un aumento de la producción, lo cual podría ser atractivo para un conjunto de empresas grandes.¹² Ésta ha sido, al menos, la reacción del sector privado de la construcción en países donde esquemas similares se están desarrollando desde hace algunos años.¹³

Por lo tanto, si se proporciona el suelo necesario, si el sector privado se ajusta, en la fase de la producción, a las características del mercado de la vivienda popular y se facilita y apoya la autogestión de la población organizada, este programa podría proporcionar a los demandantes las siguientes ventajas en relación con la vivienda:

a) Seleccionar la solución técnica que más se adecúe a los gustos, requerimientos, expectativas y recursos del demandante, especialmente en lo relacionado con el diseño, los materiales y las terminaciones de la vivienda. Esto es especialmente importante en los casos de viviendas terminadas.

b) Adquirir una solución habitacional cuya calidad puede ser evaluada con anterioridad a la compra y constituir un elemento de selección o rechazo de ella.

6. Conclusiones

La propuesta de programa de vivienda popular incorpora reflexiones sobre la actual política habitacional del Estado en México

¹² El sector inmobiliario y de la construcción en México, como en los demás países, no es homogéneo y está constituido por empresas de distintos tamaños, con diferentes tecnologías y con objetivos y expectativas también distintas. Esta heterogeneidad es la que permite concebir actitudes diversas y hasta opuestas en los empresarios, frente a propuestas como la contenida en el Programa de Vivienda Popular.

¹³ Véase, por ejemplo, el caso de Chile donde, en 1988, se reglamentó el funcionamiento de un esquema de este tipo, el cual venía aplicándose desde varios años antes.

y sobre las condiciones de vida y características de la población sin vivienda en la Ciudad de México. Sin embargo, existen varios aspectos en los que debe profundizarse para complementar esta propuesta, antes de desarrollarla en términos operativos. Algunos de estos aspectos ya han comenzado a ser objeto de interés e investigación por parte de los interesados en el tema; sin embargo se requeriría especialmente ahondar en el conocimiento de:

a) Las características actuales del Sector Inmobiliario y de la Construcción en México, desde una perspectiva técnica, económica y política. En este caso, se debería de ampliar el conocimiento que se tiene sobre el sector, tratando de detectar sus heterogeneidades y diferencias internas así como los objetivos e intereses que persiguen las distintas empresas que lo configuran.

b) La acción efectuada por cada organismo público de vivienda, especialmente en lo referente a las características de la oferta en relación con el tipo y magnitud de la demanda. Este estudio permitiría conocer los alcances, en términos de cantidad y calidad, de la respuesta habitacional del Estado y aproximarse a una descripción de la población que espera o demanda vivienda.

c) Las prácticas y experiencias de grupos organizados en la autogestión de la vivienda. En este caso, se buscaría conocer las dificultades económicas, políticas y de gestión urbana que enfrentan los sectores populares que deciden solucionar su problema de vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1990). *El combate a la pobreza*, Ed. El Nacional, México.
- Connolly, Priscilla (1987). "La política habitacional después de los sistemas", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 4. El Colegio de México, México.
- Coulomb, René (1990). *México: la política habitacional en la crisis*, CENVI, México.
- Duhau, Emilio, "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de Fonhapo", *Medio Ambiente y Desarrollo*, CLACSO, Buenos Aires.
- Fonhapo (1989). *Reglas de operación y políticas de administración crediticia*, México.

- Garza, G. y M. Scheingart (1978). *La acción habitacional del Estado de México*, El Colegio de México, México.
- Infonavit (1982). *Disposiciones legales*, 5a. edición, México.
- (1990). *Instructivo para la presentación, integración y trámite de promociones de vivienda*, México.
- SEDUE (1987). *Sistema de información para planeación en vivienda*, México.
- . *Estadística de vivienda. 1981-1982*.
- . *Estadística de vivienda. 1983-1988*.
- Scheingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México.

MUJER Y VIVIENDA POPULAR

*Alejandra Massolo**

Si bien a nadie se le ocurre que el problema habitacional y la carencia de vivienda adecuada para las clases populares sea algo “natural” en nuestras ciudades mexicanas, sobre su principal usuaria —*la mujer*— persiste todavía una serie de presupuestos y actitudes que son consideradas como muy “naturales” en relación con su papel, funciones y presencias. Por otra parte, el interés por investigar y reflexionar sobre la trilogía problemática: mujer-vivienda-asentamientos urbanos populares, es bastante reciente y poco difundido. Documentos elaborados por organismos de las Naciones Unidas, especialmente Hábitat y la CEPAL, destacan los estereotipos que se manejan y la escasa atención que prestan las políticas y programas gubernamentales a las condiciones y necesidades específicas de las mujeres en el espacio habitacional y en la dinámica del desarrollo urbano.

A las investigadoras feministas les ha tocado “poner el dedo en la llaga” para hacer reconocer los estereotipos, los presupuestos “naturales” y las omisiones que por todas partes se cuelan alrededor de la población femenina de los sectores populares urbanos. Un presupuesto, derivado de la división sexual del trabajo, sostiene que el hombre es el encargado del trabajo productivo y que, por lo tanto, es el principal o único proveedor del salario. A la mujer le corresponde cumplir con las tareas reproductivas domésticas dentro del ámbito privado del hogar-vivienda. C. Moser (1985) ha advertido sobre las consecuencias de aplicar ese presupuesto y el estereotipo de la *familia nuclear* en la formulación

* Profesora-investigadora titular del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

de las políticas de vivienda popular, puesto que toman como medida del ingreso familiar al salario del hombre-jefe de familia, desconociendo que las mujeres son también proveedoras de ingresos monetarios. Asimismo, los diseños arquitectónicos o “prototipos” de vivienda se deciden bajo el supuesto de que la composición familiar “tipo” es la nuclear (que es la más apropiada para encubrir la reducción de la superficie por metro cuadrado debido a la reducción del financiamiento destinado al gasto social), ignorando la realidad de las *familias extensas* y las *estrategias de sobrevivencia*, como son los trabajos productivos dentro de la vivienda y las imprescindibles gallinas.

El estereotipo de la familia nuclear y el concepto de “jefe de familia” oculta otra realidad cada vez más evidente en las zonas urbanas de América Latina: las unidades domésticas encabezadas por una mujer. La magnitud precisa es difícil de cuantificar por deficiencias de los registros censales (y otras causas), pero se estima que más de un tercio de las unidades domésticas en el mundo están a cargo de mujeres: viudas, divorciadas, separadas, abandonadas, madres solteras. En la región latinoamericana, Hábitat y CEPAL calculan que alrededor del 50% de las mujeres son jefas de familia entre los sectores urbanos de más bajos ingresos. Estas mujeres conforman los grupos sociales más pobres entre los pobres, y son quienes más agudamente sufren la pauperización de las condiciones materiales de vida en las ciudades, la desinformación y discriminación (implícita o explícita) de los programas de financiamiento para la vivienda popular.

Esto, entre otras realidades, es lo que está demostrando la tendencia creciente a la feminización de la pobreza urbana, en México y el resto de Latinoamérica y el Caribe. Por ejemplo, respecto a los niveles de ingreso por ocupación en la Ciudad de México, el 54.9% de las mujeres trabajadoras asalariadas ganan menos de un salario mínimo, y el 37.4% de las que trabajan por cuenta propia: del conjunto de la población femenina ocupada y remunerada, el 81% obtiene menos de dos salarios mínimos (UNICEF, 1990). Además, como se observa en el siguiente cuadro, la población económicamente activa femenina de la Ciudad de México tiene más baja escolaridad que los hombres y es la que percibe en mayor medida sólo un salario mínimo o menos, aun con igual grado de escolaridad que los hombres.

Otras concepciones y actitudes estereotipadas afectan las relaciones entre la mujer y la vivienda popular o de “interés social”:

a) La exclusión de la mujer en tanto interlocutora válida, con derecho a ser reconocida e incorporada en los procedimientos, diseños y requisitos de los programas gubernamentales. Esta exclusión no sólo significa un mecanismo de segregación de género, sino que manifiesta la ignorancia de que las mujeres tienen, por sus responsabilidades socialmente asignadas, necesidades y saberes específicos sobre la vivienda y su entorno urbano. Pero cuando “lo natural” ha sido tan interiorizado mentalmente, la imaginación brilla por su ausencia para descubrir y reconocer problemáticas específicas, saberes y opiniones propias femeninas.

b) El desconocimiento de que las mujeres de las clases populares se hacen cargo de triples jornadas de trabajo; éstas incluyen quehaceres domésticos para la manutención y reposición diaria de la fuerza de trabajo; trabajos productivos de cualquier índole para ayudar al ingreso familiar (varios tipos de fuentes de ingreso para las mujeres se ubican dentro de la misma vivienda, como elaboración de comidas, dulces, etc., o la maquila “a domicilio” de la economía subterránea); trabajos comunales de urbanización y gestión de los servicios públicos y equipamientos para el barrio o colonia. Es innegable que las mujeres son las más tenaces gestoras sociales de las demandas y del mejoramiento de las condiciones de vida urbana.

c) La tentación asistencialista-clientelista de partidos políticos y de agentes administrativos para tratar las necesidades y demandas de la mujer popular (que quiere decir de su familia), quien se encuentra dentro de situaciones cotidianas particularmente angustiantes, plagadas de emergencias que resolver de acuerdo a sus obligaciones de madre-ama de casa. Sobre este papel femenino tradicional y legitimado se hace la apuesta del éxito del control asistencial-clientelar.

LA VIVIENDA AUTOCONSTRUIDA

La casa — ese “lugar de la mujer” — es para millones de habitantes de las ciudades mexicanas una construcción precaria levantada

CUADRO 1

Población activa con bajos niveles educativos por sexo y según nivel de ingresos (%)

	0-1 SM	12 SM	2-3	+ 3 SM	Sin pago	No esp.	Total (%)
Hombres sin instrucción	32.2	52.3	7.0	2.8	3.3	2.3	100
1-3 años primaria	23.8	57.79	7.3	6.3	2.1	2.7	100
4-5 años primaria	15.2	62.5	9.7	5.3	4.4	2.8	100
6 años primaria	13.5	62.7	10.7	8.2	2.5	2.5	100
Promedio primaria	16.13	61.57	9.75	7.29	2.7	2.56	
Promedio todos niveles	17.6	60.7	9.5	6.9	2.3	—	
Mujeres sin instrucción	65.5	21.0	3.3	1.5	7.7	1.0	100
1-3 años primaria	59.3	23.2	2.9	1.9	11.9	0.9	100
4-5 años primaria	51.7	33.7	1.2	0	12.7	0.7	100
6 años primaria	38.1	43.6	2.4	2.5	11.5	2.0	100
Promedio primaria	45.85	36.52	2.36	1.99	11.76	1.25	
Promedio todos los niveles	49.0	34.0	2.5	1.9	11.1	—	

FUENTE: UNICEF, *La situación de la mujer en México*, con base en la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), abril-junio de 1989, INEGI.

por las manos de hombres y mujeres, con la colaboración de las redes de ayuda mutua entre parientes y vecinos, que autoconstruyeron en las periferias de la expansión urbana. Lamentablemente todavía son escasos los estudios focalizados sobre la contribución de las mujeres en los procesos constructivos de la vivienda popular. ¿Qué tareas hace la mujer autoconstrutora mientras se hace cargo de otras actividades?

a) La fase más intensa es al inicio del proceso constructivo y recae principalmente en la mujer-esposa, que hace de peón (ayudada por los niños): limpieza y emparejamiento del terreno; acarreo de agua, materiales y tabiques; preparación de la mezcla y realización de algunas partes de la obra negra, como excavación de los cimientos, cimbrado y colado de los muros y hasta cimbrado y colado de la losa.

b) El acondicionamiento del terreno y la construcción de la obra negra son esfuerzos que se realizan sin contar con ninguna infraestructura de servicio de agua conectada al terreno y sin fuentes de abastecimiento cercanas. Esto implica enormes desgastes de energía y tiempos cotidianos para la mujer, agregados a la necesidad del agua para los quehaceres domésticos y la sobrevivencia de cada miembro de la familia.

c) Para sostener el financiamiento de la edificación (el promedio estimado que dura la terminación de la vivienda autoconstruida es de entre 8-20 años), las mujeres contribuyen ahorrando del gasto de consumo y/o empleándose por horas en el servicio doméstico, o lavando y planchando ajeno, o vendiendo mercaderías en las calles o mercados (véase Cadena y Romero, 1986; Niembro, 1988; Kusnir y Largaespada, 1985; Rangel, 1987).

La vivienda como reivindicación de los movimientos populares independientes surge finalizando la década de 1970 y en ella convergen vertientes de la crisis urbana, nuevas etapas y maduraciones de la acción colectiva de base territorial, y la política y programas estatales de autoconstrucción para atender la problemática del déficit habitacional que sufren los sectores sociales de bajos recursos económicos. La vivienda, entonces, se convirtió en objeto-objetivo de los conflictos y luchas urbanas canalizadas a través del movimiento de solicitantes de vivienda, que expresa las iniciativas de autogestión del acceso a una vivienda digna median-

te propuestas y negociaciones con los organismos públicos de financiamiento (como el Fonhapo).

Dentro de este movimiento reivindicativo, las mujeres son las puntuales sostenedoras de las múltiples gestiones administrativas que la lógica burocrática de las dependencias gubernamentales obliga a seguir una y mil veces, y de los mítines o plantones que las organizaciones de pobladores tienen que hacer para lograr agilizar la tramitación de los créditos, adquisición de los terrenos, permisos de construcción, etc. El lado positivo de esas experiencias de gestiones desgastantes es que las mujeres van adquiriendo conocimientos de la operación institucional y desarrollando prácticas de interlocución y negociación con los poderes públicos, como sujetos-actores sociales de un proyecto de vivienda popular, y no como objetos de una política oficial de vivienda.

Los programas gubernamentales de autoconstrucción, aunque no hacen referencia alguna al papel y condición de la mujer, frecuentemente se sustentan en el tiempo y la mano de obra femenina. Implícitamente consideran que las mujeres colonas y vecinas tienen “más tiempo libre” que los hombres para asumir tanto los trámites burocráticos como los trabajos del proceso constructivo. Ya que este mayor “tiempo libre” es muy relativo —en realidad es un supuesto falso— cada programa de vivienda por autoconstrucción debe *comprobar*, incluyendo estudios fundamentados, de qué tiempo más libre disponen las mujeres, en relación con qué tiempos ocupados del hombre se está evaluando el de las mujeres, etc. Porque si el concepto de tiempo libre son los ratos de pláticas con las vecinas y las telenovelas, también lo son los partidos de fútbol y los tragos con los amigos de los señores. En todo caso, apelar al papel de madre-esposa-ama de casa es simplemente una coartada para justificar la utilización de mano de obra femenina, alargando forzosamente sus jornadas cotidianas de trabajo, lo que a su vez provoca tensiones y conflictos en la unidad doméstica y las relaciones personales hombre-mujer.

LA VIVIENDA RENTADA

Son también escasos los estudios focalizados sobre la mujer dentro del espacio habitacional deteriorado y hacinado en las zonas de

inquilinato popular. Pero sabemos que hay mucha historia de vida femenina contenida entre las paredes de una vivienda rentada, cuando existe una prolongada historia de ocupación e identidad urbana, como ocurre en las vecindades de los barrios del viejo centro de la Ciudad de México. Y ya se ha reconocido — o debemos insistir que se reconozca — el estratégico papel de las mujeres en las resistencias vecinales contra los peligros de expulsión, vía lanzamientos, juicios de desahucio o terminación de contrato, y en las luchas inquilinarias por la defensa de la vivienda popular y el arraigo territorial dentro de la ciudad construida a lo largo del tiempo.

El terremoto del 19 de septiembre de 1985 dañó severamente el espacio habitacional de las delegaciones centrales Cuauhtémoc y Venustiano Carranza; la mayoría de la población damnificada de esas delegaciones eran habitantes de vecindades. La cotidianidad de la vida doméstica privada, articulada a la vida del barrio, se desbarató abruptamente; calles y plazas de los barrios se convirtieron en trincheras de protección y de nuevas urgentes solidaridades vecinales en medio del desconcierto y tristeza. Cuando el encierro de la mujer dentro de las cuatro paredes de la vivienda se rompe a causa de la fuerza destructiva de un movimiento sísmico, su presencia “privada” y oculta es lanzada hacia el espacio público en un instantáneo parteaguas de sus vidas (Massolo, 1987). Nos pareció como una paradoja de la vida individual y social de las mujeres vecinas que la muerte y destrucción provocadas por el terremoto hayan posibilitado la recuperación de signos vitales para la participación, y de nuevos significados de la ciudad y la vida ciudadana.

Detrás de esa explicable paradoja subyace, profundo, el intenso vínculo que asocia a la mujer con la preservación y defensa de “un techo” para la familia, un cobijo para la atención de los hijos y una vivienda en un barrio para continuar los arraigos — no obstante el deterioro reinante y los servicios deficientes. El horizonte alargado del espacio público que se abrió a las mujeres damnificadas implicó inéditas experiencias de presencia y actuación, individual y colectiva, en la participación social por la restitución de la vivienda. De una u otra manera se hicieron reconstructoras del antiguo tejido urbano y promotoras — con nuevas palabras — del derecho de la ciudad.

Fueron (son) el enlace interlocutor entre el espacio habitacional comunitario y las dependencias gubernamentales, buscando y trayendo información, demandando, gestionando, negociando, denunciando. Las vecinas que se involucraron en las organizaciones independientes de damnificados cambiaron el rumbo de los itinerarios cotidianos, y tomaron las calles manifestando las protestas, los reclamos, las solidaridades; ocuparon las plazas y recintos de los poderes político-administrativos, con mítines y plantones. Se produjo entonces una nueva vinculación entre mujer y vivienda, con la aspiración de ciudadanía y ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos.

Algunos grupos de mujeres se convirtieron en autoconstructores de la propia vivienda reconstruida, adquiriendo habilidades y conocimientos, y demostrando que edificar casas no es sólo un oficio “de hombres” y que pueden compartir con ellos las tareas manuales, las satisfacciones y dificultades. Otros grupos pudieron, también por primera vez, tener injerencia en las decisiones sobre el diseño, distribución y materiales de la vivienda, participando con los arquitectos en las discusiones y acuerdos, y vigilando el proceso de construcción, o rehabilitación en el caso de los inmuebles declarados monumentos históricos (véase Massolo y Schteingart, 1987).

El espacio central del Distrito Federal contiene un valioso y específico patrimonio social de presencias y acciones femeninas, que desde hace muchos años le han puesto su marca de género a la preservación y defensa cotidiana del uso habitacional popular y de los arraigos afectivos y culturales.

ALGUNAS REFLEXIONES PARA LA DISCUSIÓN

En una u otra forma de habitación, las mujeres siempre han estado fabricando creativamente la vida cotidiana y los lazos sociales desde el interior y alrededor de la vivienda. La desvalorización y estereotipos respecto a sus funciones y quehaceres han contribuido al desinterés o indiferencia ante la complejidad de la situación y relación de la mujer con y en la vivienda de las clases populares urbanas. El lugar “natural” de la mujer *no es* la casa; no obstante, es a partir de esa unidad básica físico-social de donde hay que

reconocer y entender la diversidad de aspectos problemáticos que conciernen al género femenino y que están ligados a la tan reiterada problemática de la vivienda, el suelo urbano, los servicios y equipamientos de consumo colectivo. Es decir que los análisis, los debates y la formulación de políticas y programas ya no pueden seguir teniendo un enfoque neutralmente genérico: esto es, haciendo abstracción de la existencia diferencial de la mujer y el hombre, aunque compartan una misma vivienda autoconstruida o rentada y una misma condición de segregación social en el espacio urbano.

La participación vecinal, la autogestión comunitaria, la acción colectiva de los movimientos sociales tampoco son neutralmente genéricas: como si fueran idénticas las iniciativas, las prácticas, las experiencias y las duraciones de participación entre mujeres y hombres — no obstante compartan similares problemas urbanos, proyectos y objetivos de acceso a la vivienda y mejoramiento de los hábitat populares. Advertir y rescatar las diferencias evita, por un lado, caer en la omisión de la mujer, que es otro dañino procedimiento que contribuye a su desvalorización y desconocimiento; y por el otro, permite matizar y enriquecer los análisis, debates y políticas sobre el tan reiterado tema de la participación y autogestión.

El Distrito Federal contiene un inmenso patrimonio social de esfuerzos individuales y colectivos de mujeres — y de hombres — para llevar a cabo la autoconstrucción y urbanización popular a lo largo de décadas. La vivienda siempre ha estado en la mira de la mujer para fundar y vivir su propio hogar: es un derecho de la mujer, así como un derecho social establecido en el Artículo 4º de la Constitución General de la República, y reglamentado en la Ley Federal de Vivienda decretada el 30 de diciembre de 1983. En mi opinión, una evidencia de los cambios y progresos de las mujeres de algunos sectores populares de la Ciudad de México es precisamente el estar asociando ambos derechos, y luchar para que en la última década del siglo xx se conviertan en una realidad de la vida personal y ciudadana.

ALGUNAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

1. Para empezar es imprescindible multiplicar estudios-diagnósticos de la situación de las mujeres de sectores populares relacionada con el problema de la vivienda, partiendo de un enfoque integral tanto sobre la mujer y la composición familiar, como sobre los distintos hábitat del territorio del Distrito Federal donde residen. Los estudios no deben limitarse a encuestas socio-demográficas que conciben a la mujer como un "dato" que aporta "datos", sino entenderla como sujeto principal, usuaria de la vivienda y ciudadana con derechos sociales, cívicos y políticos que manifiestan puntos de vista, experiencias de participación, necesidades, demandas y sugerencias específicas.

Las autoridades de gobierno de la ciudad, centrales y delegacionales, y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal podrían cumplir un importante papel de promotores de estos estudios, mediante convenios con universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales (ONG). La promoción del tema de la mujer vinculado a la problemática habitacional y los programas de vivienda de los fondos de financiamiento (Fonhapo, Fividesu, etc.), permitirían generar a su vez efectos de sensibilización entre los diversos agentes involucrados en la secuencia de toma de decisiones: desde los poderes públicos que determinan los criterios de las políticas, los requisitos y la asignación del financiamiento, hasta los(as) arquitectos que diseñan los proyectos, los(as) trabajadores sociales que hacen de intermediarios entre instituciones y familias, etcétera.

A los estudios realizados se les debe otorgar un valor operativo dentro de los procesos de toma de decisiones y un carácter de conocimiento público para la ciudadanía en general, los ambientes académicos, etc. Obviamente no estamos recomendando elaborar estudios sobre la situación y requerimientos de las mujeres de sectores populares para que corran la suerte de quedar guardados en anaqueles, sin ninguna incidencia en la modificación de políticas y programas que puedan favorecer a las mujeres, para que después se beneficien con ellos algunos grupos de la burocracia gubernamental.

2. Ejercer la voluntad política de simplificar y agilizar el conjunto de los procedimientos de tramitación del acceso a los

créditos para autoconstrucción y rehabilitación de vivienda, y desconcentrar espacialmente al máximo posible las oficinas de las dependencias que tienen competencia en la gestión y ejecución de los programas.

3. Reformular culturalmente los programas de autoconstrucción en el sentido de eliminar la implícita y subyacente visión estereotipada de la mujer sacrificada, sumisa y comprensiva que soporta extenuantes jornadas de trabajo, con tal de contribuir a la satisfacción de una vivienda mejor para su familia. Los proyectos deben decidirse y diseñarse con márgenes de flexibilidad, teniendo en cuenta —según los distintos casos y los resultados de estudios previos— las actividades cotidianas que realizan las mujeres, los usos del tiempo, los desplazamientos para obtener bienes y servicios de consumo y la composición de la familia. También los proyectos tendrían que darle la oportunidad a las mujeres autoconstructoras de capacitarse en los oficios especializados de la construcción, de manera que pudieran ampliar y mejorar sus alternativas de empleo e ingresos.

4. Constituir fondos de financiamiento de autoconstrucción y rehabilitación de vivienda, particularmente destinados a mujeres jefas de hogar. Los créditos pueden derivarse de algunos de los fondos ya establecidos (Fonhapo y Fividesu, por ejemplo), pero los requisitos de garantías, amortización, tasas de interés y titulación deben readecuarse a las características que presentan las familias a cargo de una mujer. Asimismo, hay que diversificar las fuentes de financiamiento, subsidios (incluyendo opciones de vivienda en alquiler) y apoyos estatales y privados, de manera que las mujeres pobres jefas de hogar logren tener acceso al derecho social de la vivienda. Se ha estimado que entre el 8 y el 17% de la PEA femenina de la Ciudad de México son mujeres solas con hijos (UNICEF, 1990); del total de la población beneficiaria del Programa de Renovación Habitacional Popular creado para la reconstrucción de la vivienda destruida por el terremoto de septiembre de 1985, el 11.5% eran mujeres jefas de familia (véase Connolly *et al.*, 1991). Como se ha advertido, las mujeres solas con hijos son de los grupos sociales más vulnerables dentro de la población femenina urbana: conforman el grupo “más desfavorecido ya que es objeto de desaprobación social y conlleva problemas emocionales fuertes” (UNICEF, 1990, p. 72).

Es necesario entonces revisar — y suprimir en su caso — toda discriminación jurídica e institucional, así como los prejuicios implícitos (por ejemplo, respecto a las madres solteras y a las mujeres que trabajan de prostitutas) que las excluyen de los créditos y apoyos. Varias experiencias en distintos países han demostrado que las mujeres jefas de hogar son formales cumplidoras de los pagos de amortización y de las tareas de construcción y rehabilitación — si los programas son flexibles y adaptados a sus condiciones. Las mujeres a cargo de una familia pueden, y deben, ser consideradas sujetos de los créditos “a la palabra”, los cuales, por otra parte, se ofrecen a sectores sociales para obras de infraestructura productiva, equipamientos, etcétera.

5. Revisar el marco jurídico y, en su caso, hacer las reformas pertinentes, con el fin de que las mujeres puedan ser las titulares de la propiedad de la vivienda y del lote, si así lo demandan e independientemente de que se encuentren unidas legalmente en relación conyugal. Son múltiples las evidencias en México, y otros países, de que las mujeres son abandonadas definitiva o intermitentemente, y sufren agresiones verbales y violencia física dentro de la vivienda, ejercidas por el esposo, debido a problemas de alcoholismo, drogadicción, frustración de empleo, etc. También varios estudios han demostrado que las mujeres de barrios y asentamientos populares tienden a otorgarle mayor prioridad que los esposos al mejoramiento y consolidación de la vivienda (y a la alimentación), cuando se trata de decidir sobre la asignación de los recursos monetarios disponibles, mientras que los hombres tienden a determinar usos arbitrarios y se “apartan” dinero para sus gastos personales. Éstos, entre otros argumentos, han impulsado la reivindicación femenina a la propiedad de la vivienda, y al terreno.

BIBLIOGRAFÍA

- Cadena, Lidia y C. Romero (1986). *El proceso de autoconstrucción y de reproducción de la fuerza de trabajo. Estudio de tres casos*, tesis de grado, FCPys, UNAM.
- Connolly, P., E. Duhau y R. Coulomb (1991). *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México*, CENVI y Universidad Autónoma Metropolitana, México.

- Kusnir, Liliana y C. Largaespada (1985). "Cooperativa uscovi. Sección Liberación del Pueblo", *Análisis de la participación de la mujer en proyectos de autoconstrucción de vivienda en la Ciudad de México*, Documento de trabajo núm. 5, The Population Council, México.
- López Rangel, Rafael (1987). *Urbanización y vivienda en Guadalajara*, CECODES, México.
- Massolo, Alejandra (1987). "Por esas cuatro paredes", *Fem*, núm. 52, abril.
- y Martha Schteingart (comps.) (1987). *Participación social, reconstrucción y mujer. El sismo de 1985*, Cuaderno de Trabajo núm. 1, PIEM-El Colegio de México.
- Moser, Caroline (1985). *Housing policy and women: towards a gender aware approach*, DPU Gender and Planning Working Paper, núm. 4, University College, Londres.
- Niembro, Laura (1988). "El papel de la mujer en la autoconstrucción de la vivienda. Zona Metropolitana de Guadalajara", *Mujeres y sociedad*, El Colegio de Jalisco y CIESAS, México.
- UNICEF (1990). *La situación de la mujer pobre en México*, elaborado por Catherine Barne, México.



Este libro se terminó de imprimir
en octubre de 1991 en los talleres de
Multigráfica, S.A. de C.V., Popocatépetl 415,
Col. General Anaya.
Se imprimieron 2 000 ejemplares más sobrantes
para reposición.
Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones
de El Colegio de México.

EL COLEGIO DE MEXICO

331.833/s382e/CF



3 905 0335030 7

Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano

Este libro presenta un conjunto de trabajos elaborados por investigadores de diversas procedencias interesados en realizar un análisis del problema del espacio y la vivienda en la ciudad de México y elaborar, además, propuestas prácticas que puedan ser tomadas en cuenta por quienes tienen a su cargo el desarrollo de las políticas urbanas y habitacionales de esta metrópoli.

En la primera parte de la obra se incluyen cinco trabajos que dan una visión general de la ciudad de México, de los mecanismos que han estructurado el espacio urbano y de la relación centro-periferia. La segunda parte comprende trabajos sobre la urbanización popular y la consolidación de las colonias irregulares. La última sección se centra en el asunto de la vivienda, la producción habitacional, la cuestión inquilinaria y las posibles opciones que existen para la solución de este problema.

En la planeación de este volumen se ha intentado avanzar en la búsqueda de la interrelación entre las teorías y las propuestas presentadas, con el fin de que éstas aparezcan como la culminación lógica de los estudios desarrollados y puedan tener una aplicación útil.



EL COLEGIO DE MÉXICO
I ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
DEL DISTRITO FEDERAL