

EL COLEGIO DE MEXICO
MAESTRIA EN DESARROLLO URBANO (1986-1988)

"PLANEACION URBANA Y PRODUCCION HABITACIONAL EN LOS
MUNICIPIOS DE LA ZMCM: LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTION
URBANA MUNICIPAL"

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DESARROLLO URBANO

PRESENTA:

ELSA ADRIANA CAMARGO SANCHEZ

ASESOR:

MARTHA SCHTEIGART

DICIEMBRE 1988

INDICE

Introducción.....	3
Marco de referencia.....	7
Cap. I: El Ayuntamiento en el marco legal de la planeación urbana.....	11
Cap II : La autorización de fraccionamientos en la urbanización de los municipio de la ZMCM.....	19
Cap.III: Las operaciones habitacionales del INFONAVIT en el Estado de México.....	45
Cap.IV: Planeación urbana y acción habitacional en los municipios de Ecatepec, Coacalco y Cuautitlán Izcalli: la problemática de la gestión urbana municipal.....	67
Conclusiones.....	91

Anexo

Bibliografía

INTRODUCCION

El objetivo general del trabajo es presentar la relación entre la planeación del desarrollo urbano, la producción habitacional (tanto pública como privada) y la gestión urbana municipal en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) de 1958, año en que se promulga la primera ley de fraccionamientos en el Estado de México, a 1987, año hasta el que se obtuvo información actualizada tanto del número de fraccionamientos autorizados en el Estado de México como de las operaciones habitacionales realizadas por el INFONAVIT en el mismo. El propósito es analizar las diferentes instancias del poder local que intervienen en el control del proceso de producción del marco construido habitacional así como el papel que desempeñan los promotores inmobiliarios en el mismo.

Se ha señalado en varias investigaciones (Schteingart, 1982 y Azuela, et.al., 1984) que la expansión urbana de la ciudad de México se ha dado, de manera importante en territorio del Estado de México, en terrenos de propiedad ejidal y comunal formándose así las "colonias populares" donde prima la irregularidad en la tenencia de la tierra. Proceso que, al ser controlado por las normas y autoridades agrarias, queda al margen del régimen legal de la planeación urbana en general y del control de las autoridades locales en particular (Azuela, 1988b y 1988c).

Las instancias gestonarias del desarrollo urbano en los municipios metropolitanos no tienen un control directo en este proceso de producción de la vivienda al margen del sector inmobiliario capitalista. Por ello, la autorización de la licencia de fraccionamientos representa un importante medio de control del crecimiento urbano a través de la producción habitacional tanto pública como privada.

En el marco de la Reforma Municipal, emprendida en nuestro país durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, se llevan a cabo importantes reformas en el sistema nacional de planeación urbana estableciéndose, entre otras cosas, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno en materia urbana, básicamente entre los gobiernos estatales y municipales, donde se le otorgan amplias facultades a estos últimos. Sin embargo, las leyes urbanas locales han revertido, en la mayor parte de los casos, estas facultades a favor de los gobiernos estatales. Una de estas facultades es precisamente la expedición de la autorización de la licencia de fraccionamiento.

En la presente investigación se analizará, por un lado, cómo se ha dado este proceso en los municipios de la ZMCM y, por otro, la relación entre la lógica institucional de la planeación urbana local y la lógica de la acción habitacional de los agentes público y privados. Para ello, privilegiaremos la acción habitacional del INFONAVIT ya que este organismo ha concentrado una parte importante de sus programas de vivienda en los municipios de dicha zona metropolitana, contribuyendo con ello a la expansión urbana de los mismos. Por otro lado, este organismo público de vivienda, por su lógica corporativista de operación, ha sido considerado por algunos investigadores de la problemática urbana como uno de los agentes inmobiliarios que se contrapone mayormente a la lógica de la gestión del crecimiento urbano (Duhau, 1988; Azuela y Duhau, 1987 y Méle, 1986).

Para cumplir con el objetivo central de nuestra investigación se han seleccionado tres municipios del Estado de México que forman parte de la ZMCM y que concentran el mayor número de las operaciones habitacionales realizadas con la participación del INFONAVIT en la zona: Ecatepec de Morelos, Coacalco de Berriozabal y Cuautitlán Izcalli.

El trabajo inicia con la presentación de un marco de referencia en el que se rescatan, en forma breve, algunos planteamientos realizados en nuestro país por estudiosos de la planeación del desarrollo urbano, tratamos con ello de contextualizar la problemática de la gestión urbana municipal en la ZMCM.

En el Capítulo I: *El ayuntamiento en el marco legal de la planeación urbana*, se analizan algunos trabajos con relación a la forma en que han sido concebidas por las legislaturas locales las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional del 7 de febrero de 1983. Pretendemos con ello establecer el papel que aquéllas han asignado al ayuntamiento en la gestión urbana de sus respectivos territorios, esto con objeto de analizar cómo se ha dado este proceso en el Estado de México.

En el Capítulo II: *La autorización de fraccionamientos en la urbanización de los municipios de la ZMCM*, se presenta, por un lado, el sistema de leyes y el conjunto de instancias del gobierno estatal así como municipal que intervienen en la autorización de fraccionamientos con el fin de entender cómo opera esta forma de control del crecimiento urbano en este territorio. Asimismo, se analiza el tipo de fraccionamientos habitacionales desarrollados en los municipios de la ZMCM así como el papel desempeñado por los agentes público y privados en este proceso y su relación con la planeación urbana local.

En el Capítulo III: *Las operaciones habitacionales del INFONAVIT en el Estado de México*, se analiza la lógica de las acciones de este organismo así como la importancia que tiene en la producción habitacional en los municipios de la ZMCM en general y, en particular, en los municipios de Ecatepec, Coacalco y Cuautitlán Izcallí.

Finalmente, en el Capítulo IV: *Planeación urbana y acción habitacional en los municipios de Ecatepec, Coacalco y Cuautitlán Izcallí: la problemática de la*

gestión urbana municipal, tratamos de rescatar la relación entre las instancias gestonarias del desarrollo urbano en estos municipios y la lógica de operación del INFONAVIT.

Las fuentes de información utilizadas para el desarrollo de esta investigación consistieron, fundamentalmente, en documentos oficiales (leyes, planes, programas, informes, etc.) de los tres niveles de gobierno -federal, estatal y municipal- y del INFONAVIT, así como de la consulta de la bibliografía que se consigna al final del trabajo y de la valiosa información proporcionada por la profesora Martha Schteingart sobre la promoción inmobiliaria en la ZMCM. También realizamos una serie de entrevistas con funcionarios tanto del INFONAVIT como de la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México. Cabe señalar que la obtención de información a nivel de los ayuntamientos fue la parte más difícil, y con escasos resultados, dadas las actitudes de resistencia y poca colaboración mostrada por los funcionarios de este nivel de gobierno.

Quiero hacer patente mi agradecimiento por el inestimable apoyo brindado en la elaboración de este documento a Martha Schteingart y Antonio Azuela de la Cueva, profesores-investigadores del Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano de El Colegio de México, A.C., y a los arquitectos Jesús Aguilera y Daniel Javier Sánchez del Departamento de Trámites de Fraccionamientos de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México. Así también, al equipo de trabajo de la Subdirección de Control de Obra de la Delegación Estado de México del INFONAVIT.

MARCO DE REFERENCIA

A fines de los años sesenta se hace patente en los países latinoamericanos que la planificación centralizada no había logrado reducir las disparidades regionales sino, por el contrario, que las desigualdades entre grupos sociales como entre regiones se habían agudizado. Durante la década de 1970 se cuestiona la teoría del desarrollo implementada hasta entonces por lo que, tanto los países en desarrollo como los organismos internacionales relacionados con el mismo, comienzan a prestar mayor atención a las "necesidades básicas" de la población y se trata de implementar una política económica de "crecimiento con equidad" cuya propuesta es lograr una mayor igualdad en la distribución del ingreso. Se requiere por tanto, de un proyecto de descentralización administrativa, técnica y política para el diseño e implementación de planes y programas de desarrollo. (Cheema y Rondinelli, 1983: 9-34)

En varios países latinoamericanos se han emprendido políticas descentralizadoras así como reformas municipales básicamente desde fines de los años setenta. En 1978 se promulga en Venezuela la Ley Orgánica del Régimen Municipal y en Perú la Ley de Municipalidades; en 1979, en Chile, la Ley de Rentas Municipales. Asimismo, ha habido cambios en la orientación de la gestión municipal en Ecuador, Bolivia, Brasil y México. (loc.cit.).

Una constante presente en la mayor parte de estas reformas municipales han sido las luchas urbanas que reivindican la democratización de los gobiernos locales, así como el acceso a la vivienda y a los servicios urbanos básicos. El desarrollo y expansión de los movimientos sociales urbanos han antecedido, generalmente, a las reformas municipales (ver por ejemplo los trabajos de Nunes, 1986; Rivera, 1986 y Monjardín, 1986) a

través de las cuales se le atribuye al municipio competencia en asuntos urbanos (particularmente en lo que respecta a los servicios urbanos básicos) constituyéndose así como la instancia a través de la cual se deben canalizar y resolver los problemas urbanos de las municipalidades.

No obstante que las reformas antes citadas plantean una mayor participación de los ayuntamientos en la gestión urbana, en la mayor parte de los casos, se ha desarrollado toda una serie de organismos centralizados o descentralizados, que se han ido superponiendo al municipio en las funciones urbanas. Al respecto Richard L. Harris (1983) señala en el artículo "Centralization and Decentralization in Latin America" que, las reformas administrativas en los países latinoamericanos no son más que una forma de "administración indirecta" ya que la toma de decisiones, la gestión, el financiamiento y la capacidad técnica y administrativa sigue en poder de los gobiernos centrales y pone como ejemplo los casos de México, Brasil y Venezuela.

Otros autores han reconocido que el municipio es esencialmente una instancia administrativa de gobierno que representa, en la mayor parte de los casos, los intereses de las clases y fracciones de clase hegemónicas a nivel nacional. Por ello, organismos, empresas y corporaciones principalmente estatales, se superponen a los municipios disputándoles el poder a nivel local y, por consiguiente, la municipalidad, como poder subalterno del gobierno central, es incapaz de atender las demandas y reivindicaciones de la población. (Tolezzi M. y Sánchez A., 1979)

En el caso de México, y de la relación entre la planeación urbana y la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), tenemos que, con la expedición en 1976 de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) se inicia el proceso de "institucionalización de la planeación

urbana", como han llamado algunos autores a las prácticas adoptadas por el Estado así como a los mecanismos y procedimientos implementados en la puesta en marcha de una política urbana. (Duhau, 1988 y Azuela, 1988b)

Con la promulgación de dicha Ley y de las respectivas leyes de desarrollo urbano en las diferentes entidades del país, se produce una proliferación de los planes de desarrollo urbano tanto a nivel federal, estatal como municipal.

En 1983 se pone en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática, marco en el que se dan las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional y a la LGAH, en las que se otorgan amplias facultades en la planeación y control del desarrollo urbano a los gobiernos municipales.

Sin embargo, como corresponde a las legislaturas de los estados normar y reglamentar la forma de intervención de los ayuntamientos en la gestión urbana, parece ser que, en la mayor parte de las entidades federativas las leyes locales (al igual que la serie de órganos, programas, convenios, comités, etc. creados para llevar a cabo la coordinación administrativa entre los tres niveles de gobierno en materia de planeación) se han encargado de mantener a la institución municipal al margen de la gestión del espacio urbano. (Azuela, 1988a y 1988b; Duhau, 1987, Witker, 1986 y Méle, 1986)

Como ejemplo de ello tenemos que, la facultad de otorgar o negar la licencia de fraccionamiento ha sido privada a la mayor parte de los ayuntamientos del país a favor de los gobiernos de los estados; con ello, un factor primordial en el control del crecimiento urbano no es prerrogativa de los gobiernos municipales y sí en cambio, la gestión y mantenimiento de los servicios públicos urbanos.

Por otro lado, respecto a la relación entre la lógica de la planeación urbana y la lógica de la producción habitacional, pública y privada, se ha señala-

do en recientes investigaciones que, en general, son los organismos públicos de vivienda los que más se contraponen a la gestión del desarrollo urbano dado que responden más a intereses de carácter "político-corporativo". Las operaciones habitacionales de estos organismos, en particular las del INFONAVIT, son las que mayores conflictos ocasionan a las autoridades locales en el proceso de control del crecimiento urbano. (Ver por ejemplo el trabajo de Méle, 1986)

En este sentido, se habla de que, al menos en el caso de los municipios de la ZMCM, a partir de la presente década las autoridades locales muestran una posición más estricta con relación a la política de fraccionamientos que se manifiesta en una significativa reducción en el número de los fraccionamientos autorizados tanto a agentes públicos como privados. (Duhau, 1988)

CAPITULO I: EL AYUNTAMIENTO EN EL MARCO LEGAL DE LA PLANEACION URBANA

En este capítulo haremos una presentación del papel asignado por la legislación urbana al ayuntamiento en lo que respecta a la planeación del desarrollo urbano. Comenzaremos con las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional de febrero de 1983, en donde en la fracción V se establecen las competencias del ayuntamiento en materia urbana:

"Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios".

La reglamentación a nivel federal de este artículo se realiza a través de las reformas y adiciones a la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) de febrero 7 de 1984. Con ello se establecen de forma explícita las

competencias en materia urbana de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Con ello se otorga a este último facultades que, de una u otra manera, habían sido manejadas por las legislaturas locales.

En la versión original de la LGAH* se establece en el artículo 16 que la elaboración, revisión, y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano sería realizada por las legislaturas locales con la participación de los ayuntamientos correspondientes. Asimismo, no se precisa qué nivel del gobierno local (el estatal, el municipal, o bien, en forma conjunta) debería aprobar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano así como expedir las declaratorias sobre provisiones, usos, destinos y reservas del suelo.

La nueva versión de la LGAH** establece, en los artículos 17, 35 y 36, que serán competencias del ayuntamiento las siguientes:

a) Formular, aprobar y administrar los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano así como la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

b) Expedir las declaratorias de usos, destinos y reservas en función de lo establecido en los planes o programas señalados en el inciso anterior.

c) Otorgar o negar las autorizaciones y licencias de construcción, de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones.

* Publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el 26 de mayo de 1976.

** Reformas y adiciones a la LGAH publicadas en el "Diario Oficial" el 7 de febrero de 1984.

d) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra.

e) Participar en la creación, manejo y administración de las reservas territoriales así como de zonas de preservación ecológica.

Los gobiernos federal y estatal no deben intervenir en la planeación del desarrollo urbano municipal más que en los casos de conurbación: cuando la conurbación involucre a municipios de una misma entidad federativa, la planeación y regulación de la zona en cuestión se realizará conjuntamente por los gobiernos de los municipios y el gobierno estatal involucrados. En el caso de que la zona conurbada se desarrolle sobre municipios de más de una entidad federativa, la planeación urbana involucrará aquí a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Este aspecto es importante de mencionar ya que más adelante analizaremos cómo se realiza la planeación urbana en los municipios de la ZMCM.

Tenemos entonces que las reformas y adiciones a la LGAH otorgan a los gobiernos municipales la más amplia competencia en la gestión del desarrollo urbano. Sin embargo, las legislaturas locales socaban de una u otra forma estas competencias a favor del gobierno estatal.

Como indicador de ello, en la mayor parte de las entidades federativas la formulación de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano es competencia del gobierno estatal, facultándose únicamente a los ayuntamientos a participar en la elaboración y aprobación de éstos. Lo mismo sucede con la facultad de expedir las declaratorias de usos, destinos y reservas así como la de otorgar autorizaciones y licencias de construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones y relotificaciones que en más de 20 estados de la República es facultad exclusiva del Ejecutivo del Estado.

La autorización de licencias de construcción ha sido otorgada como facultad exclusiva de los ayuntamientos en 21 de las 31 entidades federativas del país. Sin embargo, la facultad de otorgar o negar licencias para fraccionamientos sigue siendo facultad exclusiva del Ejecutivo del Estado en 23 entidades. (Azuela, 1988a: 10-17)

LA PLANEACION URBANA EN EL ESTADO DE MEXICO

El 8 de diciembre de 1983 se promulga la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) como el marco legal para hacer frente a la problemática del desarrollo urbano en la entidad. Con ello, quedan integrados en un sólo documento los ordenamientos legales que hasta entonces habían contemplado la acción urbanística: la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Fraccionamiento de Terrenos y la Ley de Comunicaciones y Obras Públicas y Privadas.

La nueva Ley establece la estrategia a seguir en el control de los asentamientos humanos:

- I. Regular y limitar el crecimiento urbano y,
- II. Ofrecer zonas alternativas al crecimiento urbano

Para la implementación de estas estrategias se establecen, por un lado, las competencias del Ejecutivo y de la Legislatura del estado así como del ayuntamiento y, por otro, el sistema de planes a desarrollar al efecto. Comenzaremos por presentar algunas de las competencias que la LAHEM otorga al Ejecutivo del Estado:

a) Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los Planes de Centros de Población Estratégicos, éstos últimos con la concurrencia y coordinación de los Ayuntamientos respectivos.

b) Conceder autorizaciones, permisos y licencias para la fusión, subdivisión, relotificación y fraccionamiento de terrenos.

c) Otorgar la Licencia Estatal de Uso del Suelo, la cual será expedida básicamente para los Centros de Población Estratégicos y en la que se establece el uso general del suelo y la ocupación máxima de construcción.

d) Expedir y administrar las declaratorias de provisiones, reservas, destinos y usos del suelo conforme a los planes de desarrollo urbano respectivos.

Las competencias que la LAHEM señala para los ayuntamientos son, entre otras, las siguientes:

a) Elaborar, aprobar y ejecutar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes de los Centros de Población Municipales.

b) Participar en la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Centros de Población Estratégicos.

c) Proponer al Ejecutivo del Estado la expedición de las declaratorias de provisiones, reservas, destinos y usos que afecten el territorio del municipio.

d) Otorgar la Licencia Municipal de Construcción.

Vemos así que, de las competencias otorgadas en forma exclusiva al ayuntamiento a través de las reformas y adiciones a la LGAH de febrero de 1984, sólo la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y el otorgamiento de la Licencia de Construcción son concedidas como facultad exclusiva del ayuntamiento por la LAHEM. Si bien esta última se promulga dos meses antes de las mencionadas reformas y adiciones a la LGAH, en estas mismas se establece que las legislaturas de las entidades federativas tendrían hasta el 8 de febrero de 1985 para expedir las reformas y adiciones necesarias a sus leyes

locales de conformidad a lo establecido en la LGAH. No obstante, a la fecha la LAHEM no ha sufrido la más mínima modificación al respecto.

Por otro lado, la LAHEM establece en materia urbana el siguiente sistema de planes:

- I. Plan Estatal de Desarrollo Urbano
- II. Planes Municipales de Desarrollo Urbano
- III. Planes de Centros de Población Estratégicos
- IV. Planes de Centros de Población Municipales

En el Plan Estatal de Desarrollo Urbano se establece la zonificación del territorio del Estado, se determina en qué centros de población hay que impulsar, consolidar o controlar el crecimiento urbano así como qué sistemas urbanos y qué centros de población son considerados como estratégicos en el ordenamiento territorial de la entidad.

En los Planes Municipales de Desarrollo Urbano se establece el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio municipal a través de la zonificación de éste último en áreas urbanizables y no urbanizables, de preservación ecológica. Asimismo, se hace referencia a la construcción, mejora o ampliación de la infraestructura, equipamiento y servicios públicos municipales.

Por su parte, los Planes de Centros de Población Estratégicos y los Planes de Centros de Población Municipales deben contener las especificaciones antes señaladas en los Planes Municipales de Desarrollo Urbano agregándose además las siguientes: constituir reservas territoriales para el crecimiento urbano y para preservación ecológica, proteger y mejorar la imagen urbana y la calidad del medio ambiente, la densidad de construcción y las normas técnicas para los diferentes usos y destinos del suelo: vivienda, industria, comercio, infraestructura, etc. (LAHEM, 1983: Título Tercero: Del Sistema de Planes).

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano debe ser elaborado por el Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, tomándose en cuenta la opinión de los ayuntamientos.

Los Planes de Centros de Población Estratégicos siguen el mismo procedimiento de elaboración que el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, con la salvedad de que éstos deben de ser elaborados con la concurrencia del ayuntamiento respectivo. Por último, los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los de Centros de Población Municipales son elaborados por los ayuntamientos respectivos.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano establece dos sistemas de ciudades: el Sistema Urbano del Valle Cuautitlán-Texcoco (SUVCT) y el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma (SUVTL). El primero de estos sistemas incorpora a los *centros de población estratégicos* * de los siguientes municipios : Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán de Romero Rubio, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Tecámac y Tultitlán.

En el SUVTL se consideran los centros de población estratégicos de los municipios de Toluca, Lerma, Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco y Mexicaltzingo (que son

* La LAHEM define a los *centros de población estratégicos* como aquellos centros de población que "desempeñan una función primordial en la ordenación de los asentamientos humanos del Estado, ya sea por estar integrados en Sistemas Urbanos Intermunicipales o porque cumplen o se prevea cumplan funciones regionales en la prestación de servicios, en el desarrollo de las actividades productivas y en la distribución de la población". (LAHEM, Art. 4 fracc. II)

los municipios metropolitanos de la ciudad de Toluca) además de Ocoyoacac, Santiago Tianguistenco, Calpulahuac, Jalatlaco, Tenango de Arista, Xonacatlán y Almoloya de Juárez.

En la política de zonificación territorial de la entidad se considera al SUVCT como "zona de regulación y control del crecimiento urbano", lo que implica una política de saturación de áreas baldías, de restricción al crecimiento industrial y de concentración de servicios regionales metropolitanos. Al SUVTL se le clasifica como "zona de impulso y ordenación al crecimiento urbano" a través de una política de concentración de servicios urbanos y de fomento a las actividades industriales, comerciales y turísticas.

De esta manera, los municipios metropolitanos de las ciudades de México y Toluca son definidos como "centros de población estratégicos" y, por tanto, la planeación del desarrollo urbano de los mismos no corresponde a los ayuntamientos sino al gobierno estatal por medio de los Planes de Centros de Población Estratégicos. Es así como el gobierno del Estado de México enfrenta el fenómeno de la conurbación y, consecuentemente, en la planeación y regulación de estas zonas se hace a un lado tanto al gobierno federal (en el caso de los municipios de la ZMCM) así como a los gobiernos municipales involucrados.

Dadas estas contradicciones en el orden jurídico de la planeación del desarrollo urbano, los ayuntamientos en general, y en particular, los de los municipios de la ZMCM, se ven privados de las facultades que en materia urbana les otorga la Constitución Política Federal (para un análisis de los aspectos jurídicos involucrados véase Azuela, 1988a). Por lo tanto, los ayuntamientos continúan en su papel de meros gestores de las políticas urbanas emanadas de los gobiernos estatales. Cabe entonces preguntarse cuál es el impacto que tienen estas últimas, particularmente la política de fraccionamientos, en el proceso de urbanización de los municipios de la ZMCM.

CAPITULO II : LA AUTORIZACION DE FRACCIONAMIENTOS EN LA URBANIZACION DE LOS MUNICIPIOS DE LA ZMCM

En la gestión del desarrollo urbano tiene un lugar preponderante la facultad de otorgar o negar la autorización de fraccionamientos ya que es un importante instrumento en el control de la expansión urbana de los centros de población. Las leyes de fraccionamientos establecen, entre otras cosas, las condiciones bajo las que se puede o no autorizar un fraccionamiento así como las obligaciones tanto fiscales como de introducción de servicios públicos y equipamiento que debe cumplir el fraccionador según el tipo de desarrollo del que se trate: industrial o habitacional (y las diversas modalidades de estos últimos).

A través de la autorización de fraccionamientos se legitima jurídicamente el acceso al suelo urbano; sin embargo, ello no garantiza que el fraccionador cumpla con todas y cada una de sus obligaciones (en especial las relacionadas con los servicios públicos y equipamiento urbano), esto dependerá de la capacidad de control que tengan las diferentes instancias de gobierno relacionadas con este proceso. El que un fraccionamiento se autorice está legitimando y orientando, de una u otra manera, la ocupación urbana de una parte del territorio y por tanto la dirección a la que tenderá el crecimiento urbano.

En el capítulo anterior hemos visto cómo en la mayor parte de las entidades federativas del país la autorización de fraccionamientos no es prerrogativa municipal por lo que, los ayuntamientos no tienen un control directo sobre un importante medio de expansión urbana en sus territorios. En el presente capítulo abordaremos la importancia que ha tenido la autorización

de fraccionamientos habitacionales en los municipios de la ZMCM con el objeto de analizar, por un lado, el papel desempeñado por los agentes público y privado en este proceso y su relación con las políticas urbanas locales (en particular con la política de fraccionamientos) y, por otro, la participación de los gobiernos municipales en este mismo proceso.

La etapa a analizar es de 1958 (año en que se promulga la primera Ley de Fraccionamientos en el Estado de México) a 1987. Como uno de los objetivos centrales del presente trabajo es analizar las operaciones habitacionales del INFONAVIT en los municipios de la ZMCM y dado que este organismo se crea a principios de los años setenta, nos interesa estudiar por década el período antes señalado para rescatar así los cambios experimentados en la producción habitacional en la zona en cuestión a raíz de la presencia de este organismo público de vivienda.

Debido a que la información consultada al respecto (Schteingart, 1988a: Cuadros del No. 1 al 7), está dividida en quinquenios de acuerdo a los años de ejercicio de los diferentes gobernadores del Estado de México, reagrupamos dichos quinquenios tratando de que cubrieran más o menos una década. Obtuvimos así tres periodos: de 1958 a 1969 (que abarca los periodos de gobierno de Gustavo Baz y Fernández Albarrán), de 1970 a 1971 (Hank González-Jiménez Cantú) y, de 1982 a 1987 (Del Mazo-Baranda). En estas etapas analizaremos las modificaciones que se han dado en las leyes de fraccionamientos de la entidad para rescatar, en primer lugar, el papel asignado al ayuntamiento y, en segundo, los mecanismos de control implementados por el Gobierno del Estado para la realización de los fraccionamientos.

La primera Ley de Fraccionamientos de Terrenos del Estado de México, promulgada en diciembre de 1958 (GEM, "Gaceta del Gobierno", 20 de diciembre de 1958), en la que se establece que los fraccionamientos podrán ser

de cinco tipos: Residencial, Habitación Popular, Industrial y Granjas; entendiéndose como "fraccionamiento" toda división de terrenos, siempre que con ella se formen una o más calles." (ibid., 1)

Para la realización de un fraccionamiento se establece como indispensable su autorización por parte del Ejecutivo del Estado y no se hace mención a la intervención del ayuntamiento respectivo ni de ninguna otra autoridad competente. La Ley se encarga únicamente de señalar las obligaciones que debe cumplir el fraccionador, entre ellas, la de introducir los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público y doméstico, pavimentos, aceras y jardines. Destaca el hecho de que la construcción de obras complementarias en el municipio donde se pretenda desarrollar el nuevo fraccionamiento, no es responsabilidad del fraccionador ya que la misma Ley establece que de dichas obras se hará cargo el Gobierno del Estado utilizando para ello el pago que está obligado a hacer el fraccionador por cada metro cuadrado del área vendible según la tarifa siguiente:

Fraccionamiento residencial.....	\$ 3.50
Fraccionamiento hab. popular.....	1.00
Fraccionamiento industrial.....	2.00
Fraccionamiento res. campestre.....	1.50
Fraccionamiento de granjas.....	0.50

Bajo las disposiciones generales establecidas en esta Ley se autorizaron los fraccionamientos en la entidad hasta 1978.

El 16 de febrero de 1979 se decreta una nueva Ley de Fraccionamientos en el Estado de México (GEM, "Gaceta del Gobierno", 17 de febrero de 1979). Esta nueva Ley establece sólo los cuatro primeros tipos de fraccionamientos señalados en la Ley de 1958, desaparece así el fraccionamiento de tipo granjas. Ahora para que el

Ejecutivo del Estado autorice un fraccionamiento se sigue el procedimiento descrito, a grandes rasgos, en el Esquema 1.

Tenemos así que ahora en el proceso de autorización de un fraccionamiento se destacan tres aspectos importantes. Por un lado, se condiciona la autorización de un fraccionamiento a la capacidad de suministro por parte de las autoridades locales de un servicio público básico como es el del agua potable. Por otro lado, se plantea la necesaria vinculación entre la producción habitacional a través de la autorización de fraccionamientos y el sistema local de planeación urbana. Asimismo, se introduce la participación del ayuntamiento a nivel de emitir una opinión en dicho proceso de autorización.

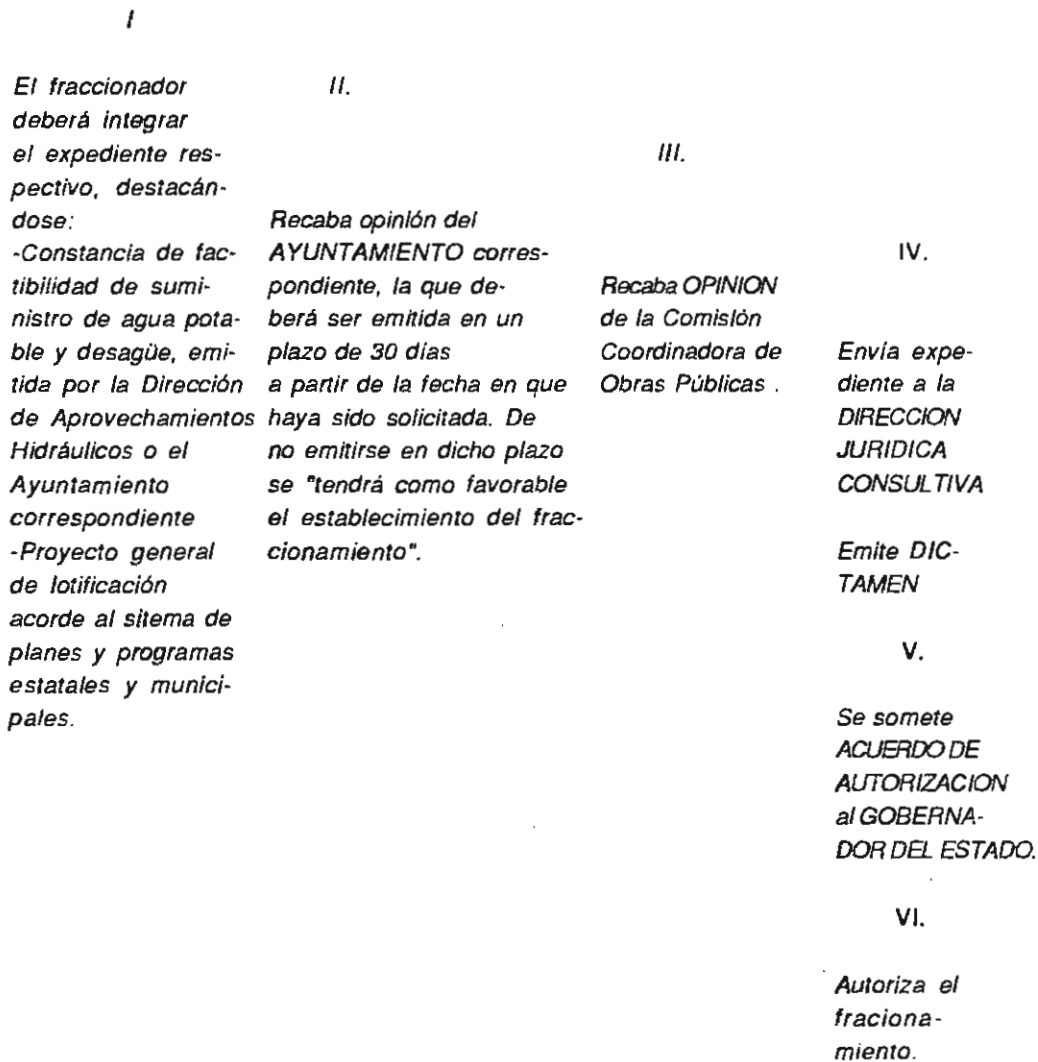
Carecemos de las evidencias suficientes para determinar en qué grado se llevaron a la práctica tales medidas de control de las acciones de los agentes público y privados en la producción habitacional. Sin embargo, podemos señalar que, en el caso de los municipios de Ecatepec, Cuautitlán Izacalli y Coacalco, con base en análisis de los expedientes de los fraccionamientos habitacionales autorizados en los mismos bajo los lineamientos establecidos en la ley de fraccionamientos de 1979, la señalada opinión del ayuntamiento respecto a estos desarrollos no aparece en los documentos respectivos. Consecuentemente, de acuerdo con dicha ley, al no emitir el ayuntamiento su opinión se "tendrá como favorable el establecimiento del fraccionamiento".

Por otro lado, entre las obligaciones del fraccionador se establecen las siguientes:

- a). Construir las obras de urbanización
- b). Construir las obras complementarias y especiales
- c). Garantizar la construcción de las obras
- d). Mantener y conservar las obras hasta su entrega

Esquema 1

DIRECCION DE COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS



- e). Prestar los servicios públicos hasta la fecha en que se entreguen las obras
- f). Garantizar que las obras se construyan sin defectos ni vicios ocultos

La misma Ley señala con mayor detalle cuáles son las obras de urbanización y las complementarias que debe realizar el fraccionador así como las áreas donde deben localizarse. Para cumplir con los incisos c) y f) de las obligaciones del fraccionador antes señaladas, se establece que el fraccionador deberá otorgar, a favor del Gobierno del Estado, una garantía hipotecaria y una fianza. La primera de ellas consistirá " de lotes del propio fraccionamiento con un valor igual o mayor que el de las obras por realizar"; a su vez, la fianza equivaldrá " al 10% del importe de las obras y con una vigencia de dos años a partir de la fecha de recepción de las mismas". Por su parte la Ley de 1958 no menciona la garantía hipotecaria y en cuanto a la fianza se plantea que sería : "... para garantizar la conservación de las obras de urbanización por un año a partir de la fecha de recepción de las mismas, equivalente al cinco por ciento del importe de las obras." (GEM, Ley de Fraccionamientos de 1958, Art. 3 Fracc. X).

De estos cambios introducidos con la Ley de Fraccionamientos de 1979 podemos deducir que, para este año eran ya considerables los problemas de infraestructura, equipamiento y servicios públicos ocasionados por el elevado número de fraccionamientos autorizados hasta entonces según los lineamientos de la Ley de 1958, la cual, como ya vimos, no era demasiado estricta en cuanto a las obligaciones que debía cumplir el fraccionador.

Cabe señalar que la misma Ley de 1979 establece cuatro zonas en las que se agrupan los municipios de la entidad; dicha zonificación servirá para clasificar a los fraccionamientos según el municipio en el que se pretenda

desarrollar. De esta manera, el pago de derechos e impuestos al fisco de la entidad por parte del fraccionador será diferencial. Así en la Zona A quedan comprendidos 15 de los municipios conurbados con el Distrito Federal hasta entonces: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Texcoco, Tlalnepantla y Tultitlán. Podemos hipotetizar que en estos municipios era más elevado el monto de los pagos e impuestos a cubrir por el fraccionador pero que, éste no era lo suficientemente elevado para desalentar la producción habitacional en los mismos.

Otros dos aspectos importantes que se establecen en la Ley de fraccionamientos de 1979 y que no se mencionan en la de 1958 es, por un lado, que se podrá negar la autorización de un fraccionamiento cuando los terrenos en los que se proponga su desarrollo sean considerados por las autoridades competentes como de alta productividad agrícola, lo que hace suponer que se venían desarrollando fraccionamientos en este tipo de terrenos. Por otro lado, con relación a la recepción de las obras de urbanización terminadas, se establece que será la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Gobierno del Estado quien, a su satisfacción, recibirá dichas obras y a su vez deberá entregarlas al ayuntamiento respectivo. Si este último no concurre a la recepción de las obras de urbanización señaladas " éstas pasarán a propiedad del Municipio sin mayor trámite". He aquí el papel de agente pasivo asignado al ayuntamiento en un aspecto importante del proceso de autorización de fraccionamientos.

Con la promulgación de la LAHEM, el 8 de diciembre de 1983, se deroga la Ley de Fraccionamientos de 1979 y en el Título Quinto, que se refiere a las "Disposiciones Generales para el Ordenamiento de los Centros de Población", se introduce un nuevo ordenamiento legal con relación a la autorización de fraccionamientos. Además de

los cuatro tipos de fraccionamientos establecidos en la ley de 1979, se introduce la figura del *fraccionamiento social progresivo* con las siguientes características:

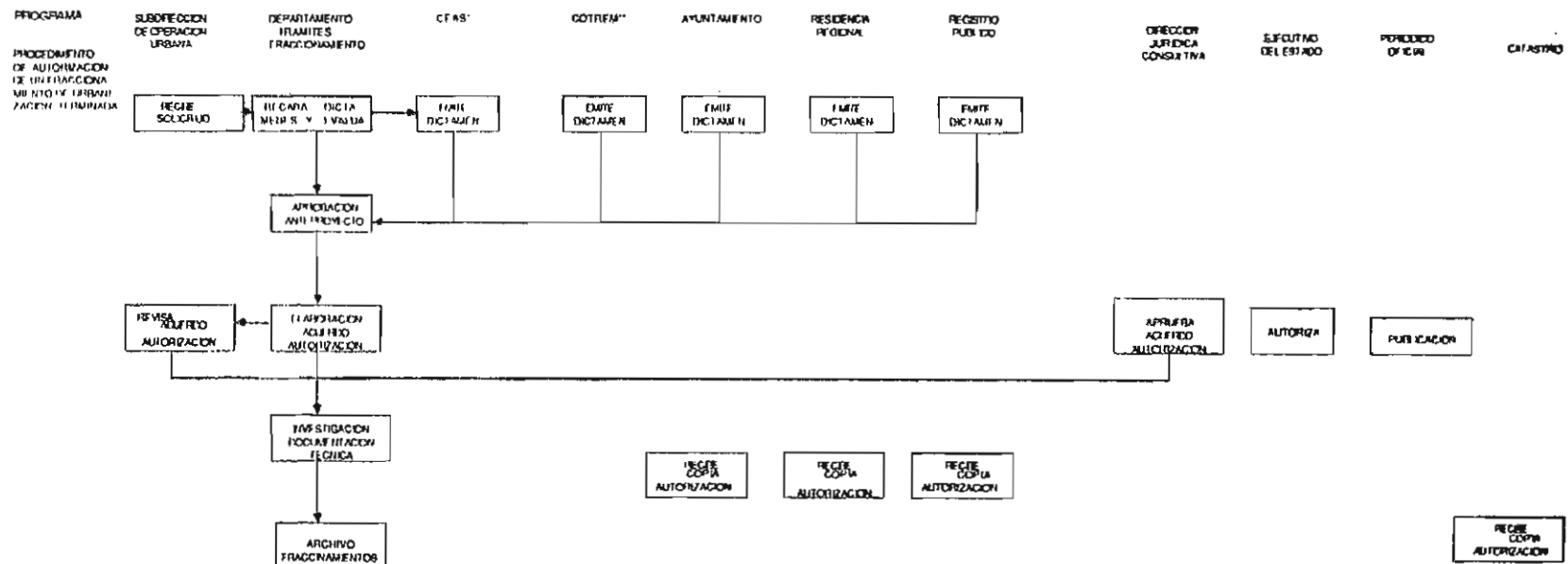
ARTICULO 101.- El fraccionamiento social progresivo sólo podrá ser promovido por el Estado, por sí o a través de sus organismos descentralizados. El Ejecutivo del Estado podría convenir o asociarse con particulares, con el sector social y con organismos públicos federales cuya finalidad sea la construcción o financiamiento de vivienda popular para la adquisición de terrenos o cualquier otra operación necesaria para llevar a cabo el fraccionamiento social progresivo. En todo caso el Estado tendrá la facultad de supervisar y vigilar su realización (...)

ARTICULO 104.- El Ejecutivo del Estado pugnará porque la vivienda en el fraccionamiento social progresivo se realice por el sistema de autoconstrucción, proporcionando a los adquirientes asesoría técnica.

Se señala además que la gestión y ejecución de las obras de urbanización será hecha de "manera progresiva" por los mismos adquirientes de lotes en el fraccionamiento. Ahora bien, en el Esquema 2 se presenta el procedimiento a seguir para la autorización de un fraccionamiento de "urbanización terminada" con lo que queda excluido el *social progresivo* dadas las características de éste.

En este último esquema podemos apreciar que el ayuntamiento respectivo aparece como uno más de los órganos encargados de emitir su opinión en torno a la realización de un fraccionamiento; esta opinión debe de notificarla durante los 15 días siguientes a partir de la fecha en la que le sea solicitada, de no hacerlo se considera la opinión como favorable. Es decir, que el equipo de la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio en cuestión debe ser capaz de realizar, en menos de 15 días, un análisis del impacto que tendrá en su territorio la autorización de un nuevo

ESQUEMA 2



FUENTE: DIRECCION DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS DEL ESTADO DE MEXICO
 DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
 SUBDIRECCION DE OPERACION URBANA
 DEPARTAMENTO DE TRAMITES Y FRACCIONAMIENTOS

COMISION ESTATAL DE AGUA Y SANITAMIENTO

COMISION DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MEXICO

fraccionamiento.

En el Cuadro A se presentan las competencias administrativas que tienen diferentes instancias del gobierno local vinculadas a la autorización de fraccionamientos. Se puede apreciar así a los órganos que se superponen al ayuntamiento en un aspecto importante de la administración de su territorio. En primer lugar, tenemos que la autorización de la licencia de fraccionamiento es facultad del Ejecutivo del Estado y es por medio de la Dirección de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México y de las residencias regionales* que ejerce sus facultades en materia urbana.

Asimismo, entre los órganos que intervienen en la autorización de un fraccionamiento destacan dos comisiones que operan a nivel estatal (la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento y la Comisión del Transporte del Estado de México), vinculadas directamente con el suministro de dos importantes servicios públicos: el agua potable y el transporte público.

Por otro lado en la misma LAHEM se especifican las obras de urbanización y de equipamiento que el fraccionador deberá realizar dependiendo del tipo de fraccionamiento de que se trate (popular, residencial, residencial campestre o industrial) así como la superficie mínima del mismo y la de los lotes. Con relación a la garantía hipotecaria y a la fianza para garantizar que la construcción de las obras de urbanización y de equipamiento se realice sin defectos ni vicios ocultos tenemos ahora que, la primera equivaldrá

* Una residencia regional se encarga, principalmente, de los dictámenes de factibilidad de usos del suelo y de la expedición de la Licencia Estatal de Uso del Suelo, requisitos indispensables para el otorgamiento de la Licencia de Fraccionamiento. Hay una residencia regional encargada de estos trámites para un número determinado de municipios del Estado de México.

Cuadro A

ORGANO COMPETENCIAS	D.G.D.U. y V.	Residencias Regionales	C.E.A.S.	COTREM	AYUNTAMIENTO
	a) Autorización b) Relotificación c) Subdivisión d) Fusión e) Supervisión de las obras de infra-estructura y equipamiento. f) Recepción de fraccionamientos y equipamientos.	a) Dictámenes de uso del suelo. b) Licencia de uso del suelo.	a) Dictámenes de factibilidad. b) Aprobación de proyectos c) Conexión de agua.	a) Dictámenes de factibilidad b) Especificaciones para el trazo de la vialidad. c) Revisión de planos de señalamiento.	a) Dictámenes de factibilidad de servicios b) Opinión del H. Ayuntamiento c) Incremento de densidad d) Conexión de agua e) Licencia de construcción

Síglas: D.G.D.U. y V: Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México
C.E.A.S: Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.
COTREM: Comisión del Transporte del Estado de México.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de México.
Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda. Subdirección de Operación Urbana, Departamento de Trámites de Fraccionamientos.

a un monto del 100% del valor de las obras y la segunda será también por un monto del 100% del valor de dichas obras y por un período de cuatro años a partir de la fecha de entrega de las mismas. (GEM, LAHEM : Art. 75 fracciones V y VI). Asimismo, se establece que los fraccionamientos deberán cumplir con los planes y programas de desarrollo urbano.

En los artículos 71 y 72 de esta Ley se establecen cuales serán las sanciones a las que se hará merecedor aquél que realice un fraccionamiento sin autorización así como aquél que lo haga " (...) o sirva de intermediario o promotor de los mismos en terrenos ejidales, comunales o ajenos de propiedad particular sin consentimiento del titular pagará una multa de por lo menos tres veces el monto del lucro obtenido. Independientemente de la responsabilidad penal que pudiera resultar ".

Cabe aquí rescatar esta última cuestión dado que, en el caso de la propiedad ejidal y comunal, los gobiernos estatales y municipales tienen una nula participación en el marco legal que regula estos tipos de propiedad de la tierra. Es la legislación agraria la que establece las competencias así como los órganos y mecanismos encargados de intervenir jurídicamente en los procesos de urbanización en terrenos ejidales y comunales.

Las autoridades locales no pueden controlar el crecimiento urbano en estos tipos de terrenos, a lo más sólo pueden intervenir, junto con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)*, en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra,

* CORETT se crea en 1974 como un organismo descentralizado de la administración pública federal siendo el único facultado para regularizar la tenencia de la tierra en terrenos ejidales y comunales. Este organismo opera a nivel nacional a través de sus delegaciones estatales.

esto es, una vez que el uso urbano del suelo ya se ha consolidado. Es así que, en el artículo 72 de la LAHEM el Gobierno del Estado de México trata de introducir un medio de controlar la expansión urbana sobre terrenos ejidales y comunales en su territorio.

En esta presentación de las modificaciones efectuadas en la legislación urbana del Estado de México podemos ver que en lo que se refiere a las leyes de fraccionamientos, se ha tratado de tener un mayor control sobre el crecimiento urbano a través de la autorización de fraccionamientos. Resalta el hecho de que son cada vez más las obligaciones del fraccionador así como las instancias que intervienen en la autorización de los mismos. Así también se implementan mecanismos de control de los asentamientos humanos irregulares a través, por un lado, del artículo 72 de la LAHEM y, por otro, de la figura del "fraccionamiento social progresivo" basado en el sistema de autoconstrucción tanto de la vivienda como de las obras de urbanización.

A continuación expondremos la forma en que se ha dado el proceso de autorización de fraccionamientos habitacionales en los municipios de la ZMCM. Trataremos de rescatar el papel desempeñado por los agentes público y privados, así como la relación entre su lógica de operación y la lógica institucional de la planeación urbana local.

De 1958 a 1969 se autorizan 160 fraccionamientos habitacionales con una superficie de 5,910.12 ha. en 15 municipios de la ZMCM. El 72.51% de ellos se concentra en Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Atizapán (Cuadro B). Podemos observar también que los fraccionamientos populares se desarrollan básicamente en Tlalnepantla y Ecatepec (que concentran alrededor del 53.42% de los fraccionamientos autorizados de este tipo); mientras que Naucalpan y Atizapán se caracterizan por el desarrollo de fraccionamientos de tipo residencial y residencial campestre.

Cuadro B

FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN LOS MUNICIPIOS
CONTRIBUYENTES DEL ESTADO DE MEXICO. (1958-1989)

Municipio	Total Frac.	%	Sup. Has.	%	No. Fracs. Pop.	%	No. Fracs. Pas.	%	No. Fracs. Res. Camp.	%	No. de Viviendas	%	No. Vivos. Frac. Pop.	%	No. Vivos. Frac. Res.	%	No. Vivos. Frac. Res. Camp.	%
Ahuacapan	14	8.75	608.78	10.27	5	4.24	5	14.71	4	50.00	9803	4.89	2513	1.48	3911	20.87	3379	28.11
Cocacico	3	1.88	378.10	5.52	3	2.34	0	0.00	0	0.00	15794	7.88	15794	9.30	0	0.00	0	0.00
Cuaut. Izcalli	4	2.50	86.03	1.12	4	3.39	0	0.00	0	0.00	2808	1.40	2808	1.85	0	0.00	0	0.00
Cuaut. R. Rubio	2	1.25	18.10	0.27	2	1.89	0	0.00	0	0.00	558	0.28	558	0.33	0	0.00	0	0.00
Chimalhuacán	3	1.88	87.02	1.13	3	2.84	0	0.00	0	0.00	2854	1.42	2854	1.88	0	0.00	0	0.00
Ecatepec	31	19.38	1554.28	26.33	30	25.42	1	2.94	0	0.00	69902	39.89	89817	41.12	185	0.88	0	0.00
Huixquilucan	3	1.88	248.07	4.20	0	0.00	2	5.88	1	12.50	1827	0.81	0	0.00	1098	5.88	529	4.40
La Paz	2	1.25	81.01	1.05	2	1.89	0	0.00	0	0.00	1834	0.91	1834	1.08	0	0.00	0	0.00
Naucalpan	25	22.50	580.58	9.82	13	11.02	22	64.71	1	12.50	18479	9.21	8925	5.28	8627	46.04	927	7.71
Nezahualcóyotl	8	5.00	269.32	13.02	8	6.78	0	0.00	0	0.00	26063	13.00	26063	15.35	0	0.00	0	0.00
Nicolás Romero	4	2.50	117.05	1.98	4	3.39	0	0.00	0	0.00	2149	1.07	2149	1.27	0	0.00	0	0.00
Tecamac	2	1.75	384.74	6.11	0	0.00	1	2.94	1	12.50	7070	3.53	0	0.00	104	0.55	8988	57.92
Texcoco	6	3.75	120.22	2.10	5	4.74	0	0.00	1	12.50	2779	1.39	2553	1.50	0	0.00	228	1.88
Tlalnepantla	35	21.88	824.30	13.95	35	27.97	2	5.88	0	0.00	29941	14.93	26007	15.32	3934	20.99	0	0.00
Tultitlán	7	4.38	176.48	2.90	6	5.08	1	2.94	0	0.00	8819	4.40	7919	4.88	900	4.80	0	0.00
TOTAL	180	100.00	5910.12	100.00	118	100.00	34	100.00	8	100.00	200558	100.00	189792	100.00	18739	100.00	12027	100.00

FUENTE: Schrelingert, M. Los productores del espacio habitable. Empresa, Estado y Sociedad en la Ciudad de México. El Colegio de México, México, 1988 (en prensa). Cuadros 1 y 2.

El número de viviendas previstas* en los fraccionamientos populares se concentra en Ecatepec (41.12%), Tlalnepantla (15.32%) y Nezahualcóyotl (15.35%). Cuadro B

Durante el siguiente período (1975-1981) se autorizan 176 fraccionamientos con una superficie de 8,222.47 ha. Los municipios de Atizapán, Ecatepec Naucalpan y Tlalnepantla siguen concentrando el mayor número de estos fraccionamientos. Asimismo, se destaca la irrupción del Municipio de Cuautitlán Izcalli que, de tener 4 fraccionamientos autorizados hasta 1969, agrega 26 solamente durante los años setenta. De esta manera, este municipio pasa a formar parte de los municipios de la ZMCM en los que hasta la fecha se ha autorizado el mayor número de fraccionamientos habitacionales (Cuadros C y F). En el último período analizado (1982-1987) se autorizan únicamente 55 fraccionamientos de los que a Ecatepec corresponden 16 (28.9%), a Cuautitlán Izcalli 9 (17.8%), a Coacalco 6 (13.3%) y a Tultitlán 5 (8.9%). Es importante resaltar que durante estos últimos años no se autoriza ningún fraccionamiento habitacional en Naucalpan. (Cuadro D)

En el Cuadro E se presenta una síntesis de los fraccionamientos autorizados por período. Tenemos así que de 1958 a 1969 se autoriza el 40.92% de los fraccionamientos, de 1970 a 1981 el 45.01% y de 1982 a 1987 el 14.07%. Es en el segundo período cuando se autoriza el mayor número de fraccionamientos populares,

* Se trata del número de viviendas presentadas en los planos de fraccionamientos según el número de lotes, la superficie de los mismos y la densidad de construcción con el cual fue autorizado el fraccionamiento. (Schteingart, 1988a)

CUADRO C:

FRACIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO. (1970-1981)

Municipio	Total Fracs.	%	SUP. (HAS).	%	No.Fracs. Pop.	%	No.Fracs. Res.	%	No.Fracs. Res.Camp.	%	No. de Viviendas	%	No. de Vivs. Fracs. Pop.	%	No. de Vivs. Fracs. Res.	%	No. de Vivs. F. Res. Camp.	%
Allzapán	27	15.34	2160.55	26.28	12	9.52	7	18.42	8	63.67	32348	12.68	9840	4.80	11480	34.17	11029	88.49
Coacalco	4	2.27	208.72	2.54	4	3.17	0	0.00	0	0.00	9048	3.55	9046	4.41	0	0.00	0	0.00
Cuautl Izcalli	26	1.70	51.85	0.63	3	3.38	0	0.00	0	0.00	144	0.57	1444	0.70	0	0.00	0	0.00
Cuautl B. Rubin	3	14.77	1681.98	20.46	23	18.25	2	5.26	1	8.33	53163	20.85	46098	22.47	5446	16.21	1619	10.50
Ecatepec	29	16.48	1162.86	14.11	29	23.02	0	0.00	0	0.00	52820	20.77	52810	25.75	0	0.00	0	0.00
Huixquilucan	10	5.88	285.42	3.47	0	0.00	10	26.32	0	0.00	3886	1.52	0	0.00	3686	11.57	0	0.00
Ixtapalapa	1	0.57	394.18	4.79	0	0.00	0	0.00	1	8.33	2176	0.85	0	0.00	0	0.00	2176	13.51
Naucalpan	35	17.89	700.62	8.52	17	13.49	16	4.34	2	16.67	20817	8.18	9791	4.77	9586	28.53	1440	8.94
Nezahualcóyotl	7	3.98	470.04	5.72	7	5.56	0	0.00	0	0.00	18964	7.44	18984	9.25	0	0.00	0	0.00
Tecoco	4	2.27	11.62	0.14	4	3.17	0	0.00	0	0.00	523	0.21	523	0.25	0	0.00	0	0.00
Tlalnepantla	22	12.50	757.60	9.21	19	15.08	3	7.89	0	0.00	43073	16.88	39877	19.47	3196	9.51	0	0.00
Tultitlán	8	4.55	337.27	4.10	8	8.30	0	0.00	0	0.00	16731	6.56	16731	8.16	0	0.00	0	0.00
TOTAL	178	100.00	8222.47	100.00	126	100.00	38	100.00	12	100.00	255011	100.00	205154	100.00	33594	100.00	16283	100.00

Fuente: Schelling, 1988a : Cuadros 3 Y 4.

Cuadro D

FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO (1982-1987)

Municipio	Total Fracs	%	Sup (HAS)	%	No Fracs. Pop.	%	No.Fracs.Res	%	No.Fracs.Soc.Prog	%	No. de Viviendas	%	No.de Viv.Fracs.Pop.	%	No de Viv.Fracs.Res.	%	No. de Vivi. Soc.Prog	%
Atlixpán	4	8.90	88.80	8.55	4	8.90	0	0.00	0	0.00	5181	5.40	5181	6.10	0	0.00	0	0.00
Coacalco	6	13.30	228.52	17.25	8	13.30	0	0.00	0	0.00	18801	19.50	18601	22.40	0	0.00	0	0.00
Cuaut. Izcalli	9	17.80	271.87	20.52	8	17.80	0	0.00	1	12.50	20819	21.80	20478	24.40	0	0.00	345	3.30
Cuaut. R.Rubio	1	0.00	25.15	1.90	0	0.00	0	0.00	1	12.50	1127	1.20	0	0.00	0	0.00	1127	10.70
Chicoloapan	2	2.20	43.62	3.29	1	2.20	0	0.00	1	12.50	3500	3.80	414	0.50	0	0.00	3086	29.20
Ecatepec	16	28.90	315.39	23.81	13	28.90	0	0.00	3	37.50	22725	23.80	18238	21.70	0	0.00	4481	42.50
Huixquilucan	1	0.00	17.61	1.33	0	0.00	1	50.00	0	0.00	99	0.10	0	0.00	99	5.30	0	0.00
Ixtapaluca	2	2.20	79.24	5.98	1	2.20	0	0.00	1	12.50	5203	5.40	4194	5.00	0	0.00	1009	9.50
Nezahualcóyotl	2	4.40	30.45	2.30	2	4.40	0	0.00	0	0.00	2671	2.80	2671	3.20	0	0.00	0	0.00
Nicolás Romero	1	2.20	19.03	1.44	1	2.20	0	0.00	0	0.00	1200	1.20	1200	1.40	0	0.00	0	0.00
Tecoco	1	2.20	7.35	0.55	1	2.20	0	0.00	0	0.00	504	0.50	504	0.80	0	0.00	0	0.00
Tlalnepaolla	5	8.90	155.65	11.75	4	8.90	1	50.00	0	0.00	10585	11.00	8601	10.50	1784	94.70	0	0.00
Tultitlán	5	8.90	43.85	3.31	4	8.90	0	0.00	1	12.50	3998	4.10	3482	4.10	0	0.00	516	4.90
TOTAL	55	100.00	1324.61	100.00	45	100.00	2	100.00	8	100.00	96393	100.00	83940	100.00	1883	100.00	10570	100.00

Fuente: Schleingart, 1988a Cuadro 5.

Cuadro E

CUADRO SINTESIS DE LOS FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS
 POR PERIODO EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO.
 (1958-1987)

Periodo	Total de Fracs.	%	SUP. (HAS)	%	No. Frac Pop.	%	No. de Frac. Res.	%	No.de Fracc Res. camp.	%	No. Fracs Soc. Prog.	%	No. de Viviendas	%
1958 - 1969	160	40.92	5910.12	38.24	118	40.83	34	49.28	8	40.00	0	0.00	200558	36.34
1970 - 1981	176	45.01	8222.47	53.20	126	43.60	33	47.83	12	60.00	0	0.00	255011	46.20
1982 - 1987	55	14.07	1324.61	8.57	45	15.57	2	2.90	0	0.00	8	100.00	96393	17.46
TOTAL	391	100.00	15457.20	100.00	289	100.00	69	100.00	20	100.00	8	100.00	551962	100.00

Fuente: Cuadros B, C y D.

residencial y residencial campestre. En el último período los fraccionamientos autorizados son casi exclusivamente de tipo popular.

En lo que se refiere precisamente al tipo de fraccionamientos desarrollados podemos ver en el Cuadro F que, de un total de 391 fraccionamientos habitacionales autorizados, 289 (73.91%) son populares y 74 (18.93%) son residenciales. Del porcentaje restante corresponde el 5.12% a los 20 fraccionamientos residencial campestre y el 2.04% a los 8 fraccionamientos social progresivos.

Aproximadamente el 56.40% de los fraccionamientos populares se concentra en tan sólo tres municipios: Ecatepec, Tlalnepantla y Cuautitlán Izcalli.

Por su parte, el 85.20% de los fraccionamientos residenciales se localiza en los municipios de Naucalpan, Hixquilucan y Atizapán. A su vez este último municipio concentra el 60.0% de los fraccionamientos residencial campestre y Ecatepec el 37.5% de los social progresivos. (Cuadro F)

Por otro lado, respecto a la participación de los agentes público y privado en la promoción inmobiliaria en los municipios de la ZMCM tenemos que de un total de 101 fraccionamientos analizados de 1958 a 1969 (Schteingart, 1988a: Cuadro 16 p.204), se autorizan 92 (91.09%) a empresas inmobiliarias privadas; 5 (4.95%) a organismos públicos o mixtos* y 4 (3.96%) a organismos sociales**.

El número de viviendas previstas se distribuye de la manera siguiente: las empresas inmobiliarias privadas concentran 89,152 viviendas (73.60%), los organismos públicos o mixtos 28,137 (23.2%) y las organizaciones sociales únicamente 3,902 viviendas (3.2%).

* Con el término de "mixto" Schteingart., loc.cit., se refiere básicamente a la empresa inmobiliaria Incobusa propiedad en aquel entonces de la banca mixta SOMEX.

** Se denominan "organizaciones sociales" a las vinculadas a sindicatos, organizaciones de colonos, etc.(loc.cit.)

Cuadro F

CUADRO SINTESIS DE LOS FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS EN LOS MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO. (1939-1997)

Municipio	No. de Fracs.	%	SUP (HUS)	%	No. de Vv.	%	No. Fracs. Pop.	%	No. de Fracs. Neg.	%	No. de Fracs. Rel. Crim.	%	No. de Fracs. Soc. Prog.	%	No. Vv. Fracs. Poo.	%	No. Vv. Fracs. Poo.	%	No. Vv. Fracs. Poo.	%	No. Vv. Fracs. Poo.	%
Absapán	15	11.50	7854.19	19.30	47312	8.80	21	7.30	12	16.20	12	80.00	0	0.00	17514	3.80	15391	28.40	14107.00	50.90	0	0.00
Coacalco	13	3.30	780.34	4.90	43841	7.90	13	4.50	0	0.00	0	0.00	0	0.00	43841	9.50	0	0.00	0.00	0.00	0	0.00
Cuautl Izcalli	39	10.00	7019.83	13.10	78789	13.90	35	12.10	2	2.70	1	5.00	1	12.50	89378	15.10	5448	10.00	1819.00	5.70	345	3.30
Cuautl R Rubio	8	1.50	92.90	0.80	3129	0.80	5	1.70	0	0.00	0	0.00	0	0.00	2002	0.40	0	0.00	0.00	0.00	1127	10.78
Chicolapan	2	0.50	43.82	0.30	3500	0.80	1	0.30	0	0.00	0	0.00	1	12.50	414	0.10	0	0.00	0.00	0.00	3088	29.20
Chimalhuacán	3	0.90	87.07	0.40	2954	0.50	3	1.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	2854	0.80	0	0.00	0.00	0.00	0	0.00
Ecatepec	78	19.40	5034.51	19.80	145527	28.40	72	24.90	1	1.40	0	0.00	3	37.50	140875	30.70	185	0.30	0.00	0.00	4487	42.50
Huixquilucan	14	3.60	551.10	3.80	5817	1.00	0	0.00	13	19.80	1	5.00	0	0.00	0	0.00	5082	9.40	529.00	1.30	0	0.00
Ixtapalapa	3	0.80	475.40	3.10	7379	1.30	1	0.30	0	0.00	1	5.00	1	12.50	4194	0.90	0	0.00	2178.00	7.70	1009	9.50
La Paz	2	0.50	81.90	0.40	1834	0.30	2	0.70	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1834	0.40	0	0.00	0.00	0.00	0	0.00
Naucalpan	71	18.20	1281.13	8.30	39298	7.10	30	10.40	38	51.40	3	15.00	0	0.00	18713	4.10	18713	33.80	2387.00	8.40	0	0.00
Nezahualcóyotl	17	4.30	1789.81	8.20	47718	8.80	17	5.90	0	0.00	0	0.00	8	0.00	45718	10.40	0	0.00	0.00	0.00	0	0.00
Nicolás Romero	5	1.30	138.08	0.90	3349	0.80	5	1.70	0	0.00	0	0.00	0	0.00	3349	0.70	0	0.00	0.00	0.00	0	0.00
Tecamez	9	0.50	384.74	2.40	7070	1.30	0	0.00	1	1.40	1	5.00	0	0.00	0	0.00	104	0.20	8368.00	24.80	0	0.00
Tecoco	11	2.80	148.19	1.00	3800	0.70	10	3.50	0	0.00	1	5.00	0	0.00	3500	0.80	0	0.00	228.00	0.80	0	0.00
Tlalnepantla	82	15.90	1737.55	11.20	83599	15.10	58	19.40	8	8.10	0	0.00	0	0.00	74895	18.30	8814	18.40	0.00	0.00	0	0.00
Tultitlán	20	5.10	557.80	3.60	79548	5.40	13	8.20	1	1.40	0	0.00	1	12.50	28132	8.10	900	1.70	0.00	0.00	518	4.90
TOTAL	391	100.00	13457.00	100.00	551982	100.00	289	100.00	74	100.00	20	100.00	8	100.00	458883	100.00	54713	100.00	28290.00	100.00	10573	100.00

Fuente: Cuadros B, C y D.

En el período 1970-1981 se analiza un total de 170 fraccionamientos autorizados de los que 120 (70.59%) corresponden a las empresas privadas, 48 (28.24%) a los organismos públicos o mixtos y 2 (1.18%) a las organizaciones sociales. Durante esta etapa aumenta significativamente el número de los organismos públicos o mixtos que operan en los municipios analizados ya que, durante la década anterior eran solamente 2: Indeco e Incobusa y en el presente período aumentan a 12 entre los que destacan (por el número de fraccionamientos autorizados) los siguientes: AURIS con 14 (8.24%) fraccionamientos autorizados, INFONAVIT con 10 (5.88%) y el ODEM* con 8 (4.71%). De un total de 241,005 viviendas previstas en los 170 fraccionamientos analizados en este período tenemos que a AURIS le corresponden 15,663 viviendas (9.1%), al INFONAVIT 26,871 (11.1%) y al ODEM 11,605 (4.8%). (ibid., Cuadro No. 17, p. 206)

En el período 1982-1987 de un total de 54 fraccionamientos únicamente 13 corresponden al sector inmobiliario privado, 1 a las organizaciones sociales y 39 a los organismos públicos o mixtos. En estos años se nota una marcada reducción en el número de los agentes tanto públicos como privados que participan en la promoción inmobiliaria. En lo que se refiere a los agentes públicos a mixtos solamente aparecen tres: INFONAVIT, con 23 fraccionamientos autorizados, AURIS con 15 y FOVISSSTE con 1. Tenemos así que al INFONAVIT corresponde el 27.78% de los fraccionamientos autorizados en este último período así como el 51.56% (48,042 viviendas) de las viviendas previstas. (ibid., Cuadro No. 22, p. 267)

* El ODEM (Organismo Descentralizado del Estado de México) surge el 23 de octubre de 1971 para proyectar, organizar y promover el desarrollo habitacional e industrial de buena parte de un nuevo municipio creado en 1970: Cuautitlán Izcalli.

Del número de fraccionamientos habitacionales autorizados hasta principios de la presente década podemos deducir que la política de fraccionamientos del Gobierno del Estado de México fue demasiado consecuente con las acciones tanto de los agentes inmobiliarios público como privados, principalmente con estos últimos ya que, de un total de 271 fraccionamientos autorizados de 1958 a 1981, el 78.2% fue promovido por grupos privados y el 19.6% por organismos públicos (véase cuadros M y N del presente trabajo).

Dado que la lógica de las operaciones de los agentes privados se basa de manera importante en la especulación con la tierra, la producción habitacional realizada por los mismos en los municipios de la ZMCM se caracteriza por dejar grandes espacios de terrenos sin desarrollar entre los diferentes fraccionamientos así como entre las diferentes etapas de un mismo fraccionamiento*.

Asimismo, el Gobierno del Estado de México autorizó nuevos fraccionamientos sin tomar en cuenta si habían concluido o no, o bien, en qué grado de avance se encontraban, las operaciones habitacionales en los fraccionamientos autorizados con anterioridad (en el caso del municipio de Ecatepec véase Duhau, 1988). Consecuentemente, la expansión urbana de estos municipios a través de la autorización de fraccionamientos se produce de manera explosiva, particularmente, durante los años setenta.

A partir de la presente década la situación cambia, por un lado, se presenta una marcada reducción en el número de fraccionamientos autorizados de 1982 a 1987, siendo esta reducción más significativa en el caso de los agentes inmobiliarios privados ya que, de haberselos

* Para un análisis más detallado de las características de los agentes inmobiliarios privados que operan en la ZMCM de 1960 a 1980 véase Schteingart, 1983.

autorizado alrededor de 120 fraccionamientos durante la década pasada, en este último período sólo se les autorizan 13. A su vez, aumenta significativamente la participación de los agentes públicos, básicamente a través de las operaciones habitacionales del INFONAVIT.

Se ha tratado de explicar esta cuestión (en el caso de los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla) señalando que a partir de los últimos años las autoridades locales se encuentran cada vez más renuentes a conceder nuevas autorizaciones para fraccionamientos tanto a los agentes público como privados. (Duhau, 1988 pp. 131-134)

En este sentido, con relación a la actitud de los ayuntamientos tenemos que, es a partir de los últimos seis años cuando los gobiernos de los municipios que concentran el mayor número de fraccionamientos autorizados empiezan a presentar una mayor oposición a la realización de nuevos desarrollos.

Según informes del Departamento de Trámites de Fraccionamientos del Gobierno del Estado de México, a partir de 1988 en Naucalpan, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla hay un rechazo absoluto por parte de las autoridades municipales para la realización de nuevos fraccionamientos argumentando que ya se ha agotado la reserva territorial en estos municipios. De hecho, como podemos observar en el Cuadro D, de 1982 a 1987 en Naucalpan no se autorizan fraccionamientos, en Tlalnepantla sólo 5 y en Nezahualcóyotl 2.

A su vez en Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Atizapán a pesar de existir aún reservas territoriales, estos municipios enfrentan graves problemas en la cobertura de servicios en particular con respecto al abastecimiento de agua potable. Por ello, también las autoridades municipales se oponen a la autorización de nuevos fraccionamientos. En los municipios de la ZMCM restantes, la autorización de fraccionamientos se condiciona a las posibilidades de cobertura de servicios

públicos y, dadas las condiciones financieras de los ayuntamientos en estos municipios, la negociación no ha de ser nada fácil.

Por otro lado, si analizamos con mayor detenimiento el número de fraccionamientos autorizados en este último período en los municipios de la ZMCM, así como el carácter del agente al que se le autorizó, tenemos que Ecatepec concentra el mayor número de fraccionamientos autorizados con 16 de ellos, Cuautitlán Izcalli le sigue con 9 y Coacalco con 6, de los cuales la mayor parte corresponde a los autorizados a organismos públicos como INFONAVIT (para Cuautitlán Izcalli y Coacalco) y AURIS en el caso de Ecatepec. (Véase los cuadros D, M y N del presente trabajo)

Al parecer la gestión del desarrollo urbano por parte de las autoridades locales ha tenido mayor impacto en las acciones del sector inmobiliario privado. Sin embargo, esta reducción de la participación de este último en la producción habitacional en los municipios de la ZMCM no puede ser explicada únicamente por la orientación que la política urbana local ha adoptado en los últimos años sino que hay que tomar en cuenta otros factores que esbozaremos a continuación.

Por un lado, tenemos que los primeros años del último período analizado (1982-1987) coinciden con los años en que la crisis económica por la que atravieza el país tiene sus manifestaciones más agudas: altas tasas de inflación, cierre de fábricas, despidos masivos, etc.; lo que reduce aún más la de por sí reducida demanda solvente para la vivienda producida por los agentes inmobiliarios privados.

Por otro lado, se encuentra la política de adquisición de tierras por parte de los agentes público y privados. En este sentido, la mayor parte de los promotores inmobiliarios privados que operan en la ZMCM de 1960 a 1980, no forman grandes reservas territoriales por lo que para este último año no cuentan, salvo raras

excepciones, con reservas territoriales importantes. Ello influye en la lógica de la producción habitacional al llevar a los promotores privados "... a realizar fraccionamientos de menores dimensiones, o bien a concentrarse más en la promoción de conjuntos habitacionales" así como orientar sus actividades habitacionales hacia otras ciudades del país. (Schteingart, 1983)

A su vez, como veremos más adelante en el caso de Cuautitlán Izcalli y Coacalco, las mayores acciones habitacionales del INFONAVIT en los municipios de la ZMCM se realizan precisamente a partir de 1982 en terrenos que constituyen parte de la reserva territorial del Instituto, la cual fue adquirida, en su gran mayoría, con muchos años de anterioridad.

Cabe mencionar que, a diferencia de lo que sucede en la ciudad de Puebla donde todas las acciones de vivienda de los organismos públicos (entre las que destacan las del INFONAVIT) se han realizado sin tomar en cuenta la legislación urbana local y por tanto, sin contar con autorización (Méle, 1986). En los municipios de la ZMCM donde se concentran las operaciones del INFONAVIT tenemos que, éstas si han pasado por el proceso de autorización (ya sea de fraccionamiento, fusión o relotificación) por lo que su oposición a la gestión local del desarrollo urbano no se da a este nivel.

Por último señalaremos el peso que ha tenido la autorización de fraccionamientos habitacionales y con ella la promoción inmobiliaria tanto pública como privada en la urbanización de los municipios conurbados ha sido distinto en cada uno de ellos. En 7 de los 17 municipios de la ZMCM analizados el número de fraccionamientos autorizados oscila entre 2 y 6. Dentro de este grupo de encuentra el municipio de Chimalhuacán, que se incorpora a la ZMCM desde la década de 1950 y que sin embargo a fines de 1987 cuenta únicamente con 3 fraccionamientos autorizados. Por otro lado, durante la

década de 1960 una parte importante del territorio de Chimalhuacán pasa a constituir el Municipio de Nezahualcóyotl. Podemos deducir entonces que el crecimiento urbano en aquél se ha dado de manera importante a través de asentamientos irregulares, lo mismo se podría decir del municipio de La Paz.

Con relación a esto último, en la investigación de Rosa Ma. Rubalcava y Martha Schteingart "Diferenciación socioespacial intraurbana en al área metropolitana de la ciudad de México" (1985), basándose en información censal y utilizando 8 variables como indicadores de las características socioeconómicas y físico-espaciales de las unidades administrativas que integran a la ZMCM, y por medio del análisis factorial se construyen dos índices (el factor de "consolidación urbana" y el factor de "condición socioeconómica") para describir la diferenciación socioespacial y la evolución de la estructura urbana en la ZMCM de 1950 a 1980.

Con base en esto, el índice de "consolidación urbana" que presenta Chimalhuacán es de 6 (muy bajo), que se mantiene de 1950 a 1980; a su vez, el Municipio de La Paz ha permanecido en el nivel 5 (bajo) desde la década de 1970. Lo anterior significa que al parecer en aquellos municipios donde el crecimiento urbano se ha dado de manera importante a través de la autorización de fraccionamientos, el nivel de "consolidación urbana" presentado hasta 1980 tiende a ser de los más altos. Este es el caso de Coacalco y Cuautitlán Izcalli que presentan para 1980 un nivel 2 (medio alto). Por su parte en Ecatepec la tendencia observada de 1960 a 1980 ha sido el aumento del nivel de consolidación urbana ya que, ha pasado del nivel 6 (muy bajo) al nivel 4 (medio bajo). Finalmente Naucalpan, Tlalnepantla y Atizapán se encuentran para 1980 en el nivel 3 (medio).

CAPITULO III: LAS OPERACIONES HABITACIONALES DEL INFONAVIT EN EL ESTADO DE MEXICO

En el capítulo anterior hicimos ya una breve presentación de la participación del INFONAVIT en la producción habitacional en la ZMCM. En el presente capítulo analizaremos con mayor detenimiento las acciones habitacionales de este organismo en el Estado de México y, en particular, en los municipios de la zona metropolitana antes señalada.

El interés por el estudio de la producción de vivienda financiada con la participación del INFONAVIT se centra en el hecho de que, por un lado, es el principal organismo (dada la magnitud, volumen y alcance de sus operaciones) de intervención del estado en la producción habitacional. Por otro lado, es precisamente en el marco de la Reforma Municipal emprendida por el Presidente De la Madrid y el establecimiento, por parte del Gobierno del Estado de México, de un sistema de planeación urbana con el que se pretende tener un mayor control de los asentamientos humanos, cuando aumenta significativamente en los municipios de la ZMCM la producción habitacional financiada por el INFONAVIT.

Para el análisis de estos procesos comenzaremos por presentar los cambios que ha sufrido la promoción habitacional realizada por el Instituto en general y, en particular, en los municipios de la ZMCM.

El INFONAVIT se crea en abril de 1972 con dos objetivos fundamentales:

(...) otorgar **créditos** a los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad una vivienda, mejorar y ampliar la propia o bien saldar deudas (de su vivienda) contraídas con anterioridad. Es

también el organismo encargado de **financiar y promover la construcción** de viviendas que serán adquiridas por el trabajador. (Garza y Schteigart, 1978: 149)

Es el financiamiento y promoción a la construcción de vivienda nueva el programa al que se destina la mayor parte de los recursos financieros del Instituto. Como muestra de ello en el Cuadro G se presenta el total de créditos ejercidos por línea a nivel nacional de 1973 a 1987.

En los tres primeros años de actividad del INFONAVIT el programa de financiamiento y promoción a la construcción de vivienda se lleva a cabo a través de dos mecanismos: las "promociones directas" y las "promociones externas".

En el primero de estos dos mecanismos el INFONAVIT tiene una mayor participación en la producción de vivienda: decide la localización de las viviendas, el número de éstas así como los requisitos urbanísticos, arquitectónicos y técnicos bajo los cuales se realiza la producción de las mismas. Así también es el mismo Instituto quien contrata a la empresa(s) encargada de las obras de urbanización, infraestructura, servicios o equipamiento urbano y construcción de las casas habitación según los prototipos establecidos por el propio INFONAVIT.

En las "promociones externas" el Instituto deja de tener un control directo tanto en la producción como en la asignación de las viviendas entre los trabajadores derechohabientes. En este caso el INFONAVIT sólo financia la construcción de las viviendas y es el promotor el que se encarga de los demás aspectos del programa habitacional. El promotor puede ser en este caso el representante (que generalmente es el líder sindical) de un grupo de trabajadores sindicalizados; o bien, el representante de un grupo de derechohabientes no sindica-

CUADRO G.

TOTAL DE CREDITOS EJERCIDOS POR LINEA A NIVEL NACIONAL (1973-1987)

LINEA DE CREDITO	NUM. DE CREDITOS *	%
I. FINANCIAMIENTO A LA CONSTRUCCION.	574790	84.90
II. ADQUISICION DE VIVIENDA.	67459	9.96
III. CONSTRUCCION EN TERRENO PROPIO.	21663	3.20
IV. REPARACION Y AMPLIACION.	8067	1.19
V. PAGOS DE PASIVOS.	5004	0.74
TOTAL.	676983	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en los informes anuales de actividades del INFONAVIT (1973-1987).

* Se trata de los créditos realmente ejercidos y no de los créditos planeados. Sólo para los años 1978 y 1979 se trata de los créditos asignados y no de los realmente ejercidos.

lizados. En el primer caso la promoción habitacional se denomina "promoción sindical" y en el segundo "promoción no sindical".

Es básicamente a partir de 1975 cuando las "promociones externas" comienzan a cobrar mayor importancia. En 1974 se habían aprobado únicamente 7 promociones externas y en 1975 se aprueban 32 (INFONAVIT. Informe Anual de Actividades [IAA], 1976: 70-71).

Asimismo, son las promociones sindicales las que mayor peso tienen entre las promociones externas: para 1977 son ya 77 las promociones externas aprobadas de las que 42 son sindicales y 35 no sindicales; para 1979 son 324 siendo 195 las sindicales y 129 las no sindicales (García Peralta y Perló Cohen, 1981: 43).

En 1978 el 85% del financiamiento para la construcción de vivienda se otorga a las promociones externas y el 15% a las promociones directas; a partir de este año las promociones externas se denominan "promociones de vivienda". Durante el año de ejercicio de 1979 del Instituto el 97% de las viviendas, cuyo financiamiento para la construcción es aprobado, corresponde a las "promociones de vivienda" o promociones externas y sólo el 3% a las promociones directas. A partir de 1980 se consolida el sistema de las "promociones de vivienda" y desde entonces el INFONAVIT no ha promovido directamente la construcción de viviendas.

A partir de 1978, junto con la denominación de las promociones externas como "promociones de vivienda", el Instituto comienza a publicar en forma anual las "Reglas a las que se someterán las Promociones de Vivienda" y el "Instructivo para la presentación, integración y trámite de Promociones de Vivienda". En estos documentos se establece cuáles son los requisitos y trámites de carácter financiero, técnico y legal a los que se deben sujetar los promotores (tanto sindicales como no sindicales) para la presentación y aprobación de un pro-

grama de construcción de viviendas propuesto al Instituto para su financiamiento.

En las "promociones de vivienda" es el mismo promotor quien propone el terreno, el diseño de la vivienda (así como el diseño urbano) y a la empresa o empresas encargadas de la ejecución de las obras.

Los proyectos respectivos deberán formularse conforme a las condiciones y requisitos urbanísticos, normas técnicas, proyectos, especificaciones y costos de construcción aprobados por el Instituto "... quien tendrá las más amplias facultades de supervisión." (INFONAVIT, 1988: 10)

Asimismo, se establece que el promotor y el contratista serán los encargados de tramitar ante las autoridades competentes (de orden federal, estatal o municipal) las autorizaciones necesarias - licencias de fraccionamientos, construcción, sanitarias, etc.- para la realización del programa habitacional hasta la titulación de la vivienda.

Podemos ver así que es básicamente a partir de 1978 cuando empiezan a tener mayor influencia los sindicatos (y por tanto las grandes centrales obreras) en la lógica de funcionamiento del INFONAVIT y con ello, en la promoción habitacional realizada por este organismo. Analizaremos con mayor detalle este proceso en el caso de los municipios de Cuautitlán Izcalli, Coacalco y Ecatepec en el siguiente capítulo. Antes de ello, presentaremos como marco general la forma en que se han realizado las promociones habitacionales del Instituto en territorio del Estado de México.

La disponibilidad de terrenos urbanizados o susceptibles de urbanización ha sido preocupación constante del INFONAVIT reconociendo el papel fundamental que desempeña el suelo tanto en la realización de los programas de vivienda del Instituto como en el costo de producción de la misma. Con la compra anticipada de tierra se busca, por un lado, garantizar a mediano plazo

el factor tierra para la realización de los programas de vivienda y, por otro, una reducción (en términos relativos) del costo total de la vivienda y, por tanto, del precio de venta de la misma.

Con relación a este segundo aspecto hay quien señala que dado que los terrenos adquiridos por el INFOVAVIT consisten generalmente en terrenos en breña localizados en la periferia urbana, el ahorro que se puede tener en la adquisición de este tipo de terrenos se refleja en un aumento en los costos de infraestructura y urbanización "(...) ante la negativa o imposibilidad económica frecuente de las municipalidades de hacerlo". (Nuñez O. 1982: 362-363)

En el Cuadro H se presenta la distribución porcentual del costo total de la vivienda financiada por el INFONAVIT a nivel nacional de 1973 a 1985. En este cuadro podemos apreciar que si bien la participación del costo del terreno en el costo total de la vivienda tiende a disminuir, los costos de infraestructura y equipamiento son sensiblemente menores en todos los años. A su vez, los costos de urbanización están muy por encima del costo del terreno en breña y presentan un aumento de 2.24 puntos porcentuales en su participación en el costo total de la vivienda entre 1973 y 1985.

Esta reducción de la participación del costo del terreno en el costo total de la vivienda podría atribuirse no tanto a la compra del terreno en breña, sino más bien a la compra anticipada de tierra. En este sentido, la política del INFONAVIT ha sido la de constituir importantes reservas territoriales para la realización de sus programas habitacionales.

En lo que respecta precisamente a la adquisición de reservas territoriales, puede observarse en el Cuadro I del anexo la superficie total adquirida por el INFONAVIT de 1973 a 1987, destacándose las adquisiciones realizadas por las delegaciones VII (Estado de México) y IX (Distrito Federal) del mismo Instituto.

Cuadro H

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL COSTO TOTAL DE LA VIVIENDA EN LOS RUBROS BASICOS

AÑO PROG.	TERRENO EN BREÑA (A)	INFRAES- TRUCTURA (B)	EQUIPO URBANO (C)	URBANI- ZACION (D)	A+B+C+D	CONSTR. VIV.	CONSTR. COMERCIOS	INDIRECTOS	COSTO TOTAL
1973	9.78	0.83	0.87	11.24	22.77	62.12	0.59	14.57	100.00
1974	10.94	2.25	1.69	9.89	24.77	59.24	0.20	15.79	100.00
1975	7.11	1.55	1.58	12.15	22.39	58.67	0.47	18.47	100.00
1976	7.29	1.08	2.06	12.58	23.01	57.11	0.83	19.05	100.00
1977	7.77	1.47	2.09	11.72	23.05	59.80	0.33	16.80	100.00
1978	7.82	1.40	1.94	12.04	23.20	60.57	0.20	16.03	100.00
1979	7.64	1.31	1.70	11.48	22.13	61.61	0.07	16.19	100.00
1980	5.85	1.43	1.28	12.97	21.53	62.33	0.19	15.95	100.00
1981	4.59	2.11	1.39	13.39	21.48	63.40	0.12	15.00	100.00
1982	3.66	2.07	1.44	14.10	21.27	63.20	0.26	15.27	100.00
1983	3.14	1.10	1.03	13.35	18.62	66.51	0.09	14.78	100.00
1984	3.76	1.08	0.77	13.10	18.71	66.87	0.02	14.40	100.00
• •	6.61	1.48	1.49	12.33		61.79	0.28	16.02	100.00
• • •	5.18	1.22	0.97	12.80	21.84	64.86	0.11	15.06	100.00
*1985	4.11	1.38	1.13	13.48	20.10	65.08	0.02	14.82	100.00

* ULTIMOS ESTUDIOS.

** PROMEDIO PORCENTUAL.

*** PROMEDIO RESPECTO A LA INVERSION GLOBAL 1973-1984

FUENTE: INFONAVIT. DEPARTAMENTO DE EVALUACION FINANCIERA (1985).

Al 30 de abril de 1973 el Instituto cuenta con una superficie total de 1,840.59 ha. de las que aproximadamente el 18.57% corresponde a la superficie adquirida en territorio del Distrito Federal (D.F) y el 0.77% a la adquirida en el Estado de México.

Durante el año de ejercicio de 1976 el INFONAVIT pone en marcha los "planes maestros" que consisten en la adquisición de grandes predios para la realización de programas habitacionales de magnitud considerable a desarrollar en varias etapas. Se implementan con ello los primeros "planes maestros" en el municipio de Cuautitlán Izcalli, en el Estado de México, y de Culhuacán en el D.F., entre otros. Es así que en este año la superficie adquirida por la delegación Estado de México fue mayor que la superficie adquirida por la delegación D.F.

Cada una de las delegaciones del INFONAVIT controla tanto su reserva territorial, como el otorgamiento de créditos para el desarrollo de programas habitacionales que benefician a los trabajadores derechohabientes que laboren en las respectivas jurisdicciones territoriales de cada delegación del Instituto. Según esta lógica, la delegación Estado de México sólo debería adquirir terrenos en territorio del mismo estado y desarrollar programas habitacionales para los trabajadores derechohabientes de dicha entidad. Dentro de esta misma lógica la delegación D.F. debería circunscribir sus acciones al territorio del mismo D.F. Al analizar la adquisición de terrenos por parte de estas dos delegaciones del INFONAVIT, ésta es la lógica que parece prevalecer hasta 1982.

En 1983 la delegación D.F. no adquiere terrenos, siendo a partir del año siguiente cuando empieza a adquirir terrenos de manera importante en territorio del Estado de México. Durante 1984 el 54.67% de la superficie adquirida por esta delegación corresponde a las 11.48 ha. localizadas en el fraccionamiento Valle de Anáhuac, en el municipio de Ecatepec. (INFONAVIT.IAA, 1984: 55)

En el año de ejercicio de 1985 la delegación Estado de México adquiere únicamente 28.19 ha. que contrastan con las 228.89 ha. adquiridas por la delegación D.F. de las que el 73.19% (167.53 ha.) corresponde a los terrenos adquiridos en los siguientes municipios del Estado de México: Atizapán, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Toluca y Coacalco. (Cuadro I del anexo). Asimismo, en 1986 la delegación D.F. adquiere el 51.75% de sus terrenos en el Estado de México y el 48.25% en el D.F. y en 1987 estos porcentajes son del 68.11 y del 31.89% respectivamente. Dado lo anterior podemos suponer que, las promociones habitacionales manejadas por la delegación D.F. han tendido a desarrollarse a partir de 1984 en una proporción importante en territorio del Estado de México.

En el Cuadro I tenemos un resumen de la superficie total adquirida en los municipios del Estado de México por orden de importancia (en cuanto a la superficie adquirida), en el que se puede apreciar la participación que tienen en este proceso las delegaciones Estado de México y D.F. del INFONAVIT. Podemos ver así que el 84.47% de la superficie adquirida por el Instituto en esta entidad corresponde a las adquisiciones realizadas por la delegación Estado de México y el 15.53% a la delegación D.F. Asimismo, el 75.88% (1,144.35 ha.) de la superficie adquirida en dicha entidad se localiza en los siguientes municipios de la ZMCM: Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Coacalco, Tultitlán, Tlalnepantla y Atizapán. La delegación D.F. tiene mayor importancia en los municipios de Atizapán, Coacalco, Ixtapaluca y Tlalnepantla.

En el Cuadro J se presenta el resumen de la reserva territorial de la delegación Estado de México al 30 de diciembre de 1987; se indica así la superficie adquirida, la superficie utilizada y por utilizar así como el número de viviendas promovidas (esto es, aquellas viviendas cuyo financiamiento para la construcción ha sido autorizado)

Cuadro I

TERRENOS ADQUIRIDOS POR EL INFONAVIT EN EL ESTADO DE MEXICO
(1973-1987)

MUNICIPIO	SUP. TOTAL (HAS.)	%	ADQUIRIDA POR LA DELEGACION EDO. MEX.	%	ADQUIRIDA POR LA DELEGACION D.F.	%
Cuaut. Izcalli	381.36	100.00	353.37	92.66	27.99	7.34
Ecatepec	269.84	100.00	256.93	96.20	12.91	4.78
Coacamilco	187.73	100.00	139.65	74.39	48.08	25.61
Tototlán	128.96	100.00	120.02	93.07	8.94	6.93
Tlalnepantla	104.25	100.00	75.37	72.30	28.88	27.70
Anáhuac	72.21	100.00	2.43	3.37	69.78	96.63
Toluca	58.33	100.00	51.96	89.09	6.37	10.92
Mezquic	54.26	100.00	54.26	100.00	0.00	0.00
Zumpango	40.52	100.00	40.52	100.00	0.00	0.00
Naucalpan	37.38	100.00	37.38	100.00	0.00	0.00
Texcoco	36.30	100.00	36.30	100.00	0.00	0.00
Ixtapalapa	31.20	100.00	0.00	0.00	31.20	100.00
Tlaxiaco	26.90	100.00	26.90	100.00	0.00	0.00
Tepic	26.08	100.00	26.08	100.00	0.00	0.00
Mezquic	15.40	100.00	15.40	100.00	0.00	0.00
Cuaut. R. Ruiz	12.80	100.00	12.80	100.00	0.00	0.00
Lerma	7.12	100.00	7.12	100.00	0.00	0.00
Chicoma	4.17	100.00	4.17	100.00	0.00	0.00
Ixtapalapa	3.78	100.00	3.78	100.00	0.00	0.00
Atlix	3.72	100.00	3.72	100.00	0.00	0.00
Nicolás Romero	2.21	100.00	2.21	100.00	0.00	0.00
Chalco	2.11	100.00	2.11	100.00	0.00	0.00
Orizaba	1.55	100.00	1.55	100.00	0.00	0.00
TOTAL	1508.18	100.00	1274.03	84.47	234.15	15.53

Fuente: Cuadro I del anexo.

Cuadro J

INFONAVIT: RESUMEN DE LA RESERVA TERRITORIAL
DE LA DELEGACION VII ESTADO DE MEXICO.
(AL 30 DE DICIEMBRE DE 1987)

MUNICIPIO	NUM. DE VIVIENDAS AUTORIZADAS	%	SUP. ADQUI- RIDA. (MTS.2)	%	SUP. TOTAL UTILIZADA (MTS.2)	%	SUP. POR UTILIZAR (MTS.2)	%	SUP. URBA- NIZADA (MTS.2)	SUP. POR UTILIZAR URBANIZADA (MTS. 2)	DEBENA (MTS2)
ATIZAPAN *	1352	1.75	128054.74	1.09	128054.74	1.46	0.00	0.00	128054.74	0.00	0.00
ATILACOMULCO **	150	0.19	37207.77	0.32	1247607.00	0.14	24731.70	0.83	16538.08	4062.01	20669.69
COACALCO *	10713	13.87	1582552.18	13.46	1312911.18	14.96	269641.00	9.04	1427307.13	114395.95	155245.05
CUAUTITLAN IZCALLI *	26376	34.15	3516949.82	29.91	2695758.69	30.42	821191.13	27.54	2767392.10	71633.41	749557.72
CUAUTITLAN DE R. R. *	1104	1.53	128017.15	1.09	128017.15	1.46	0.00	0.00	128017.15	0.00	0.00
CHALCO *	134	0.17	21096.22	0.18	16966.51	0.19	4129.71	0.14	21096.22	4129.71	0.00
ECATEPEC *	11453	14.83	2316239.21	19.70	1567071.50	17.88	749168.37	25.12	1579287.03	12215.53	736952.84
IXTAPAN DE LA SAL	275	0.36	37702.23	0.32	37702.23	0.43	0.00	0.00	37702.23	0.00	0.00
LERMA ***	320	0.41	71151.38	0.61	28173.21	0.32	42978.17	1.44	28173.21	0.00	42978.17
METEPEC **	7494	9.70	890907.22	7.58	842661.21	9.60	48246.01	1.62	843557.58	896.37	47349.64
NAUCALPAN *	1158	1.50	228705.46	1.95	131867.25	1.50	96838.21	3.25	131867.25	0.00	96838.21
OTUMBA	102	0.13	16125.94	0.14	12850.36	0.15	3275.58	0.11	16125.94	3275.58	0.00
SN. MATEO ATENCO **	114	0.15	13680.00	0.12	13680.00	0.16	0.00	0.00	13680.00	0.00	0.00
SN. VICENTE CHICOLAPAN *	212	0.35	41642.31	0.35	27443.69	0.31	14198.62	0.48	41642.31	14198.62	0.00
TECAMAC *	344	0.45	40500.00	0.34	40500.00	0.46	0.00	0.00	40500.00	0.00	0.00
TEPOTZOTLAN	1160	1.50	265404.22	2.26	135003.06	1.54	130401.16	4.37	200203.64	65200.58	5200.58
TEXCOCO *	502	0.65	281758.46	2.40	54521.13	0.62	227237.33	7.62	72873.06	18351.93	208885.40
TLALMANALCO	410	0.53	63032.59	0.54	63032.59	0.72	0.00	0.00	63032.59	0.00	0.00
TLALNEPANTLA *	5432	7.03	532970.07	4.53	532970.07	6.07	0.00	0.00	562970.07	0.00	0.00
TOLUCA ***	1546	2.00	172062.15	1.46	127136.03	1.45	44926.12	1.51	172062.15	44926.12	0.00
TULTEPEC	1668	2.16	807713.00	6.87	309037.42	3.52	498675.58	16.72	333122.13	24084.71	474590.87
TULTITLAN *	4834	6.26	538060.63	4.58	531592.26	6.06	6468.37	0.22	538060.63	8468.37	0.00
VILLA NICOLAS ROMERO *	250	0.32	25628.40	0.22	25628.40	0.29	0.00	0.00	25628.40	0.00	0.00
TOTAL	77243	100.00	11757161.81	100.00	8775054.75	100.00	2982107.06	100.00	9158893.64	383838.89	2598268.17

Fuente: Oficina de Control de Obras del Infonavit, Delegación VII Estado de México.

*: Se trata del núm. de viviendas cuyo financiamiento para su construcción ha sido autorizado por el INFONAVIT.

**: Municipios que forman parte de la ZMCM y que están considerados como Centros de Población Estratégicos por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

***: Centros de Población Estratégicos en el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma.

****: Considerados como centros prioritarios de impulso en el Sistema Urbano del Valle Toluca-Lerma.

en todos y cada uno de los municipios de la entidad en los que el INFONAVIT ha desarrollado acciones habitacionales.

Las discrepancias observadas entre los cuadros I y J pueden deberse, por un lado, a que en el segundo de estos dos cuadros no se considera la superficie adquirida por la delegación D.F. en territorio del Estado de México, y por otro, a que las superficies presentadas en el Cuadro I corresponden a los terrenos adquiridos según los informes anuales de actividades del Instituto y tal vez, estas superficies pudieron haber sido modificadas posteriormente. Por ello, las cifras presentadas en el Cuadro J son, en la mayoría de los casos, sensiblemente menores a las del Cuadro I. Tal es el caso de los siguientes municipios: Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Coacalco, Tultitlán, Tlalnepantla, Atizapán, Toluca, Naucalpan y Texcoco (destaca además el hecho de que los municipios de Zumpango, Ixtapaluca, Tulpetlac y Nezahuacóyotl, que aparecen en el Cuadro I no lo hagan en el Cuadro J.

El número de viviendas, cuyo financiamiento para la construcción ha sido autorizado de 1973 a 1987 por la delegación Estado de México en los diferentes municipios de la entidad, asciende a 77,243. Sin embargo, no se está considerando las operaciones habitacionales realizadas por la delegación D.F. en territorio del Estado de México. Como indicador de ello presentamos en el Cuadro K la relación de fraccionamientos autorizados a nombre del INFONAVIT D.F. al 30 de junio de 1987. Al reunir la información de los cuadros J y K el número de viviendas promovidas por el INFONAVIT en el Estado de México asciende de 77,243 a 105,026 Cuadro L, de las que el 57.86 se concentra en tres municipios: Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Coacalco.

De esta manera, hemos visto cómo la delegación D.F. ha adquirido una parte importante de su reserva territorial (y por tanto, realizado promociones de vi-

Cuadro K

RELACION DE FRACCIONAMIENTOS AUTORIZADOS AL 30 DE JUNIO DE 1987
A LA DELEGACION D.F. DEL INFONAVIT EN TERRITORIO DEL ESTADO DE
MEXICO.

Municipio	Nombre del fraccionamiento	Número de viviendas	%
Tlalnepantla	El Tenayo	3388	12.19
	Tabla honda	2441	8.79
Tultitlán	Alborada I CTM XV	1344	4.84
	Llanura verde	350	1.26
	San Pablo Castera	240	0.86
	Lote 85	420	1.51
Atizapán	Hogares de Atizapán CTM XVII	3206	11.54
	Atizapán I y II	436	1.57
Coacalco	El Potrero de la Laguna CTM XVII	2050	7.38
	El Potrero de la Laguna segunda etapa	2270	8.17
Ecatepec	Valle de Anáhuac	1562	5.62
	Valle de Ecatepec XIII	2822	10.16
	Valle de Aragón CTM XIV	2856	10.28
	Aragón CROC	860	3.10
Jaltenco	Alborada Jaltenco CTM XII	3538	12.73
TOTAL		27783	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en los expedientes de los fraccionamientos autorizados en los municipios de la ZMCM de 1970 a 1987.
Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda.
Subdirección de Operación Urbana.
Departamento de Trámites de Fraccionamientos.
Gobierno del Estado de México.

vienda) en municipios de la ZMCM cada vez más alejados del propio D.F.. Esto puede evidenciar que la lógica de la localización de las promociones habitacionales realizadas por el Instituto, más que responder a la proximidad de los centros de trabajo de los derechohabientes beneficiados con crédito (como se señala en las "Reglas a las que se someterán las Promociones de Vivienda" elaboradas por el mismo Instituto), responde a la posibilidad de adquirir suelo para la realización de las mismas promociones habitacionales. Así, si resulta cada vez más difícil para la delegación D.F. adquirir terrenos en territorio del D.F., en comparación con la posibilidad de adquirirlos en territorio del Estado de México, entonces, esta delegación tenderá a concentrar sus adquisiciones de tierra así como sus operaciones habitacionales en los municipios del Estado de México.

De esta forma se ha establecido una compleja relación entre las delegaciones D.F. y Estado de México del INFONAVIT dado que, de hecho, se han desarrollado operaciones habitacionales controladas (en todos sus aspectos técnicos, financieros y legales) por la delegación D.F. en terrenos que constituían parte de la reserva territorial de la segunda de estas dos delegaciones. Asimismo, se han realizado promociones de vivienda en terrenos que formaban parte de la reserva territorial de la delegación D.F. en territorio del Estado de México pero con recursos financieros de la delegación del INFONAVIT en esta entidad. Dado lo anterior podemos inferir que, con estas opciones, no se agotan las posibilidades de articulación entre estas dos delegaciones del INFONAVIT para la realización de sus programas habitacionales.

Con relación a la forma en que se han desarrollado las operaciones habitacionales del Instituto en los municipios de la ZMCM tenemos que se han dado básicamente

Cuadro L

OPERACIONES HABITACIONALES DEL INFONAVIT EN TERRITORIO DEL
ESTADO DE MEXICO AL 30 DE DICIEMBRE DE 1987

MUNICIPIO	SUP. TOTAL	%	VIVS. PROM. POR INFONAVIT EDO. DE MEX.	%	VIVS. PROM. POR INFONAVIT D.F.	%
Atlixpán *	4994	100.00	1352	27.70	3642	72.93
Atzacmulco	150	100.00	150	100.00	0	0.00
Coacalco *	15033	100.00	10713	71.26	4320	28.74
Cuaut. Izcalli *	26376	100.00	26376	100.00	0	0.00
Cuaut. R. Rubio *	184	100.00	1184	100.00	0	0.00
Chalco	134	100.00	134	100.00	0	0.00
Ecatepec *	19553	100.00	11453	58.57	8100	41.43
Ixtapan de la Sal	275	100.00	275	100.00	0	0.00
Lerma	320	100.00	320	100.00	0	0.00
Metepac	7494	100.00	7494	100.00	0	0.00
Neuquápan *	1158	100.00	1168	100.00	0	0.00
Otumba	102	100.00	102	100.00	0	0.00
San Mateo Atenco	114	100.00	114	100.00	0	0.00
San Vicente Chicoloapa	272	100.00	272	100.00	0	0.00
Tecamác *	344	100.00	344	100.00	0	0.00
Tepotzotlán	1160	100.00	1160	100.00	0	0.00
Texcoco *	502	100.00	502	100.00	0	0.00
Tlalmanalco	410	100.00	410	100.00	0	0.00
Tlalnepantla *	11261	100.00	5434	48.24	5824	51.76
Toluca	1546	100.00	1546	100.00	0	0.00
Tultepec	1668	100.00	1668	100.00	0	0.00
Tultitlán *	7188	100.00	4834	67.25	2354	32.75
Nicolás Romero *	350	100.00	250	100.00	0	0.00
Jaltenco.	3538	100.00	0	0.00	3538	100.00
TOTAL	105026	100.00	77243	73.55	27783	26.45

Fuente: Cuadros G y H.

* Municipios que forman parte de la ZMCM y que fueron analizados con relación al número total de los fraccionamientos habitacionales autorizados de 1958 a 1987 (véase el Cap. II del presente trabajo). El INFONAVIT ha promovido un total de 88,115 viviendas en estos municipios.

a través de las siguientes formas de obtención del suelo:

1.- En fraccionamientos autorizados a promotores privados en los que el INFONAVIT adquiere lotes con vivienda. Esta forma se da en los grandes fraccionamientos desarrollados durante la década 1970 por las empresas inmobiliarias privadas, quienes como una forma de cumplir el ciclo de rotación de su capital, venden parte de su desarrollo habitacional a este organismo público de vivienda. Se da así una especial forma de vinculación entre los capitales involucrados en la producción de vivienda.

2.- En fraccionamientos autorizados inicialmente a agentes públicos o privados, que posteriormente fueron subrogados al Instituto. En este caso, un fraccionamiento autorizado en un principio a un determinado agente cambia parcial o totalmente de propietario (es así *subrogado*) vía venta. De esta manera, el nuevo propietario está obligado a cumplir con todas las disposiciones establecidas en la ley de fraccionamientos respectiva.

3.- En fraccionamientos autorizados directamente a nombre del mismo Instituto. Aquí, el desarrollo habitacional se da preferentemente en los terrenos que forman parte de su reserva territorial y, serán el promotor y el contratista los encargados de cumplir con las disposiciones legales establecidas en la ley de fraccionamientos.

A partir de la información presentada en el Cuadro L no podemos determinar con precisión el número de viviendas desarrolladas por el INFONAVIT a través de cada una de las tres formas de obtención de suelo antes señaladas. Sin embargo, podemos presentar una cifra aproximada al relacionar el número de viviendas previstas en los fraccionamientos autorizados directamente al Instituto de 1970 a 1987.

Hasta 1987 se habían autorizado a favor del INFONAVIT 33 fraccionamientos con un total de 74,913 vi-

viendas previstas. Si relacionamos este número con las 88,115 viviendas promovidas por el Instituto en los municipios que forman parte de la ZMCM (Cuadro L) y en los que se le han autorizado fraccionamientos, tenemos que, al menos 13,202 (14.98%) de las viviendas promovidas por este organismo no se realizaron en los fraccionamientos autorizados directamente a nombre del mismo Instituto. Asimismo, dado que de 1982 a 1987 se le autoriza al INFONAVIT el mayor número de fraccionamientos podemos inferir que, es precisamente en la década de 1970 cuando la promoción habitacional del Instituto se realiza primordialmente a través de las formas 1 y 2 de obtención de suelo antes señaladas. En todo caso, la mayor parte (alrededor del 85%) de las acciones habitacionales del INFONAVIT se ha realizado en los fraccionamientos autorizados directamente al Instituto.

En el caso específico de los municipios de Cuautitlán Izcalli, Ecatepec y Coacalco podemos decir que durante los primeros años de actividad del instituto, las operaciones de vivienda se realizaban generalmente a través de la adquisición de lotes con vivienda en los fraccionamientos autorizados a empresas inmobiliarias privadas. Tal es el caso de las promociones de vivienda realizadas en los fraccionamientos Parque Residencial Coacalco, Villa de las Flores y Bosques del Valle, en el Municipio de Coacalco; de Ciudad Azteca, Izcalli Jardines, Río de Luz, Jardines de San Gabriel y Laderas del Peñón, en Ecatepec; y de Jardines de la Hacienda, Bosques de la Hacienda y Valle de la Hacienda, en Cuautitlán Izcalli.

De 1976 a 1981 las promociones de vivienda del INFONAVIT se desarrollan a través de la forma anterior así como en fraccionamientos autorizados inicialmente a empresas públicas o privadas y que posteriormente fueron subrogados al Instituto. Esta segunda forma de obtención de suelo por parte del INFONAVIT se presenta particularmente en el Municipio de Ecatepec en los frac-

cionamientos siguientes: Petroquímica Ecatepec y CROC Aragón, los cuales fueron subrogados de AURIS al INFONAVIT en 1983. Finalmente, durante los años 1982 a 1987 las promociones de vivienda de este organismo se realizan en fraccionamientos autorizados al mismo Instituto. Es en este período cuando se autorizan al INFONAVIT los grandes conjuntos habitacionales desarrollados en Coacalco y en Cuautitlán Izcalli.

Si relacionamos lo anterior con las tendencias que experimenta el crecimiento de la población en la ZMCM en general, así como en el D.F. y los municipios metropolitanos en particular, por un lado, y por otro, con la producción habitacional tanto pública como privada en estos últimos tenemos que los municipios metropolitanos presentan, a partir de la década de 1970, un alto y sostenido crecimiento poblacional caracterizado por tasas de crecimiento social y natural superiores a las del D.F. Es así que si bien la ZMCM en general presenta una tendencia a la disminución de su ritmo de crecimiento, este continúa siendo superior en los municipios metropolitanos.*

A su vez, la producción habitacional en los fraccionamientos autorizados en estos municipios hasta fines de la década de 1970 se lleva a cabo básicamente por medio de los agentes inmobiliarios privados, siendo a partir de la presente década cuando aumenta la participación de los organismos públicos de vivienda a través de las acciones habitacionales del INFONAVIT principalmente.

* Ver por ejemplo el trabajo del Consejo Nacional de Población, *Evolución y perspectivas Demográficas de la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, 1984.

De continuar estas tendencias, en el futuro inmediato la producción habitacional vía la autorización de fraccionamientos se dará de manera importante a través de la intervención del INFONAVIT, utilizándose para ello las reservas territoriales que aún tiene este instituto en los municipios metropolitanos (principalmente en Cuautitlán Izcalli y Coacalco). Este organismo se constituye en la década presente como uno de los principales agentes impulsores del crecimiento urbano en estos municipios a través de la autorización de fraccionamientos. En este sentido, cabe analizar con mayor detenimiento la relación entre la producción habitacional de este organismo y la gestión urbana local.

Sin dejar de considerar las particularidades que presenta el proceso de urbanización en los municipios de la ZMCM en que se concentran las acciones habitacionales del INFONAVIT podemos señalar que, en términos generales, hasta principios de la presente década no existe un control estricto de parte de las autoridades locales correspondientes sobre las acciones de los agentes inmobiliarios tanto público como privados que actúan en territorio del Estado de México. Esto se manifiesta en el número de fraccionamientos habitacionales autorizados en los municipios metropolitanos hasta fines de los años setenta.

A partir de 1982 el INFONAVIT se constituye como el principal agente inmobiliario que actúa en los municipios metropolitanos, particularmente en Cuautitlán Izcalli y Coacalco. Al respecto, la actitud asumida durante los últimos años por las autoridades del Gobierno del Estado de México relacionadas con la autorización de fraccionamientos ha sido la de condicionar al Instituto la autorización de nuevos desarrollos habitacionales a cambio de que este organismo tenga una mayor participación en la introducción de las obras de infraestructura básica sufragando una parte mayoritaria del costo de las obras que este nivel de gobierno tiene

programado desarrollar en los municipios donde el INFONAVIT está realizando programas habitacionales, o bien, en la espera de la autorización de nuevos desarrollos.

Tal es el planteamiento que en agosto de 1983 hace el Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de la entidad al Director General del INFONAVIT para expedir las licencias de autorización de algunos de los más importantes fraccionamientos que llevará a cabo tiempo después el Instituto en Ecatepec, Cuautitlán Izcalli y Coacalco, contando para ello con un subsidio del 100% que el Gobierno del Estado de México otorga al INFONAVIT por concepto de los pagos de derechos e impuestos de estos fraccionamientos.*

Es precisamente en los aspectos relacionados con las obras de urbanización que se han dado los principales conflictos entre el INFONAVIT y las autoridades locales relacionadas con la gestión urbana. En varias ocasiones el delegado regional del Instituto en el Estado de México ha solicitado al secretario de finanzas de la entidad, se exima a este organismo público de vivienda de cumplir tanto con la garantía hipotecaria como con la fianza que establece la ley de fraccionamientos del Estado como una obligación que debe cumplir el fraccionador para garantizar la ejecución, entrega y conservación de las obras de urbanización y equipamiento que realice. Asimismo, el INFONAVIT ha solicitado que también se le exima de obtener autorización previa del gobernador de la

* Gobierno del Estado de México. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda, Departamento de Trámites de Fraccionamientos. Expediente consecutivo núm. 093-8403230 del fraccionamientos San Rafael Coacalco del Municipio de Coacalco, Estado de México.

entidad para la celebración de cualquier contrato que implique traslado de dominio de la propiedad inmobiliaria. Ambas peticiones le han sido negadas al Instituto.

De darse una resolución favorable al INFONAVIT el Gobierno del Estado estaría atentando contra los intereses de los gobiernos municipales dado que al ser los servicios urbanos básicos (agua potable, alcantarillado y alumbrado público, entre otros) competencia municipal, serían los ayuntamientos los que enfrentarían los problemas que pudieran presentarse en torno a las obras de infraestructura y de equipamiento construidas con la participación del INFONAVIT.

A su vez, al ser las contribuciones por cambios y movimientos de la propiedad inmobiliaria una de las fuentes de ingreso de la hacienda municipal, al concederse al INFONAVIT la realización de contratos de traslado de dominio de la propiedad inmobiliaria sin previa autorización del Gobierno del Estado, los ayuntamientos de los municipios en los que se localizan las acciones de vivienda del Instituto dejarían de percibir una parte (si bien no significativa en términos relativos ya que la hacienda municipal depende mayoritariamente de participaciones federales) de sus ingresos. Con ello, se reduciría aún más la capacidad de gestión de los problemas urbanos por parte de los gobiernos municipales.

Por otro lado, es a partir de 1983 (con la promulgación de la LAHEM) cuando en los expedientes de los fraccionamientos autorizados al INFONAVIT en Ecatepec, Coacalco y Cuautitlán Izcalli durante 1983-1987, aparece constancia de la opinión emitida por los ayuntamientos correspondientes con relación a estos desarrollos habitacionales. No obstante a que de entrada dicha opinión es contraria a la realización de estos últimos aduciendo los problemas de infraestructura y equipamiento urbano que enfrentan estos municipios. Sin

embargo, después de realizarse negociaciones entre las autoridades locales y el INFONAVIT en las que se acuerda cuales serán las obras de infraestructura primaria y de equipamiento que este organismo deberá realizar para que se le autoricen los fraccionamientos, los ayuntamientos emiten su opinión como favorable a tales desarrollos habitacionales.

Cabe señalar que las acciones de vivienda llevadas a cabo por el INFONAVIT en estos municipios, se han realizado en fraccionamientos autorizados ya sea al mismo Instituto o a otros agentes inmobiliarios tanto público como privados. En ninguno de los casos estudiados se realizó una operación de vivienda financiada por el INFONAVIT sin que hubiera pasado antes por la correspondiente autorización (ya fuera a través de licencia de fraccionamiento, de fusión, de subdivisión o relotificación) de parte de las autoridades locales.

Dadas las particularidades que presenta la relación entre la gestión urbana local y las operaciones habitacionales del INFONAVIT en los tres municipios antes señalados, analizaremos con más detenimiento estos procesos en el capítulo siguiente.

CAPITULO IV: PLANEACION URBANA Y ACCION HABITACIONAL EN LOS MUNICIPIOS DE ECATEPEC, COACALCO Y CUAUTITLAN IZCALLI: LA PROBLEMÁTICA DE LA GESTION URBANA MUNICIPAL

ECATEPEC DE MORELOS

El Municipio de Ecatepec se incorpora a la ZMCM en la década de 1950, contando con 40,805 habitantes para 1960; 232,686 en 1970 y 784,507 en 1980. Para este último año ocupa ya el segundo lugar entre los municipios conurbados de la ZMCM en cuanto a concentración de población se refiere sólo por debajo de Nezahualcóyotl que tiene para entonces 1'341,230 habitantes (Schteingart, 1988b). Según datos del Plan del Centro de Población Estratégico del Municipio de Ecatepec (publicado en la Gaceta de Gobierno el 23 de febrero de 1987) la población estimada para 1985 en este municipio es del orden de 1'273,000 habitantes, mostrando un incremento porcentual del 55.81% respecto a la población de 1980.

En Ecatepec se concentran 76 (19.4%) de los 391 fraccionamientos habitacionales autorizados hasta 1987 en los municipios de la ZMCM hasta 1987, seguido por Naucalpan con 71 (18.0%) y Tlalnepantla con 62 (15.9%) (Cuadro F). Con ello, un factor importante en la urbanización de este municipio ha sido la autorización de este tipo de fraccionamientos. Este proceso se vió impulsado por la previa autorización de tres grandes fraccionamientos industriales que ocupan alrededor del 12% del área urbana en 1985 (GEM, Plan del Centro de Población Estratégico de Ecatepec, 1985) y que son: el Industrial Xalostoc, autorizado en 1947, Esfuerzo Nacional en 1959 y la Unidad Industrial Morelos en 1969.

Para 1985 Ecatepec tiene una superficie de 15,482 ha. de las que 8,454 constituyen el área urbanizada hasta entonces y de las cuales 4,920 ha. (58.2%) son de uso habitacional. Si relacionamos esta última superficie con las 2,970.88 ha. destinadas a los 75 fraccionamientos habitacionales autorizados en el municipio hasta 1985*, resulta que aproximadamente el 60.38% del área urbana de uso habitacional está ocupada (o debería estarlo) por dichos fraccionamientos. Decimos que debería estarlo porque, como veremos más adelante cuando analicemos las operaciones habitacionales del INFONAVIT en este municipio, un área importantes de la superficie adquirida como reserva territorial por este organismo ha sido objeto de invasiones por lo que no se han podido realizar en ella los fraccionamientos que incluso ya le habían sido autorizados al Instituto. Por otro lado, que un fraccionamiento sea autorizado no significa su inmediata o total realización por lo que generalmente permanecen espacios de terreno sin incorporar a las promociones habitacionales tanto pública como privadas.

Respecto a la cobertura de los servicios de infraestructura urbana se establece en el Plan que el 72.2% del área urbanizada cuenta con todos los servicios, el 5.3% carece de uno o de varios de ellos (siendo los principales problemas de infraestructura el agua potable,

* El Plan del Centro de Población Estratégico de Ecatepec presenta datos hasta el año de 1985 y nosotros tenemos información acerca de los fraccionamientos autorizados hasta 1987. Decidimos restar de la superficie de estos últimos la de los fraccionamientos autorizados en 1986 y 1987, siendo únicamente las 63.62 has. del fraccionamiento social progresivo denominado "Chiconautla 3,000. De esta manera obtuvimos las 2,970.88 has. de los fraccionamientos autorizados hasta 1985.

el drenaje y el alcantarillado) y el 22.5% carece de todos los servicios urbanos. Esta última situación corresponde al área ocupada por asentamientos irregulares localizados en el extremo sureste del Municipio (en la llamada Zona V), que aloja al 8.9% de la población del municipio. Se señala además que Chiconautla (localizada en el extremo noreste) es también una zona donde proliferan este tipo de asentamientos por lo que considero que los porcentajes antes señalados deben ser aún mayores.

Destaca el hecho de que gran parte del área urbana se localiza en la Zona V, caracterizada por su baja capacidad de carga y por su elevada corrosión debido a que forma parte de la desecación del Lago de Texcoco. Por ello, "(...) se dificulta la construcción y adecuado mantenimiento de la infraestructura, la vialidad, el equipamiento y en general, de los componentes de la estructura urbana".(GEM, Plan del Centro de Población Estratégico de Ecatepec, 1987)

De esta manera, el desarrollo urbano en este municipio se ha dado básicamente en un área, que según lo establecido en los planes de los centros de población estratégicos, presenta (dadas las características naturales del terreno) limitaciones para el uso urbano y por tanto, se incluiría en la categoría de "área no urbanizable" según el criterio de zonificación del territorio municipal señalado en dichos planes.

Podemos apreciar con esto que la lógica de autorización de fraccionamientos en el municipio de Ecatepec no podía estar más alejada de la planeación del desarrollo urbano y en este proceso han jugado un papel muy importante los organismos públicos de vivienda.

En los cuadros M y N se presenta la participación que han tenido los agentes público y privados en la producción habitacional en la ZMCM en general y, en particular, en los municipios de Ecatepec, Coacalco y Cuautitlán Izcalli.

CUADRO M

PARTICIPACION DE LOS AGENTES PUBLICO Y PRIVADOS EN LA PROMOCION
INMOBILIARIA EN LOS FRACCS. AUTORIZADOS DE 1958 A 1987 EN LOS
MUNICIPIOS DE LA ZMCM Y EN PARTICULAR EN LOS MUNICIPIOS DE
ECATEPEC, COACALCO Y CUAUTITLAN IZCALLI.

PERIODO 1958-1969													
MUNICIPIO	No. Fracc	No Viviendas	Fracc de Agentes Priv	%	Vivs Fraccs Agentes Priv	%	Fracc Agentes Pub o Mixtos	%	Vivs Fraccs Pub o Mixtos	%	Fracc Org Soc	%	Vivs Fraccs Organizaciones Soc
ZMCM	101	121191	92	100.00	89152	100.00	5	100.00	28137	100.00	4	100.00	1902
Coacalco	3	13693	2	2.17	10963	12.30	1	20.00	2730	9.70	0	0.00	0
Ecatepec	26	57562	2	2.17	19028	21.34	4	80.00	25407	90.30	4	100.00	1902
PERIODO 1970-1981													
ZMCM	170	241764	120	100.00	141112	100.00	48	100.00	93187	100.00	3	100.00	6705
Coacalco	5	11341	4	3.36	9580	6.79	1	2.08	1781	1.89	0	0.00	0
Ecatepec	25	42000	13	10.92	14728	10.44	11	22.92	21022	22.56	1	33.33	6250
Cuautilán Izcalli	24	85784	14	11.76	43319	30.70	10	20.83	22445	24.09	0	0.00	0
PERIODO 1982-1987													
ZMCM	54	93168	19	100.00	23223	100.00	39	100.00	67297	100.00	2	100.00	2548
Coacalco	5	18801	2	15.38	7085	30.51	4	10.26	11218	17.41	0	0.00	0
Ecatepec	16	19500	2	15.38	2600	11.20	13	30.77	16412	24.39	1	50.00	488
Cuautilán Izcalli	9	20619	4	30.77	7872	33.90	4	10.26	10787	16.03	1	50.00	2160

Fuente: Schelingart. 1988a.

En el primer período analizado (1958-1969) tenemos que la producción habitacional en la ZMCM se realiza casi exclusivamente a través de la autorización de fraccionamientos a empresas inmobiliarias privadas. Durante el segundo período (1970-1981) aumenta significativamente el número de fraccionamientos autorizados a los agentes públicos o mixtos para ser ya mayor en el período 1982-1987 con respecto a los autorizados a los agentes privados.

En el caso específico de Ecatepec, en la década de 1960 se autorizan 26 fraccionamientos de los que 18 corresponden a las empresas privadas y 4 a los organismos públicos o mixtos. Durante 1982-1987 estas cifras cambian a 2 y 13 respectivamente. En el Cuadro N podemos ver que las principales empresas inmobiliarias privadas que han actuado en el municipio son Azteca, Tecnohogar y la Constructora Inmobiliaria Ecatepec. Los organismos públicos o mixtos han sido Incobusa, AURIS e INFONAVIT. Asimismo destaca el hecho de que de los tres municipios analizados es únicamente en Ecatepec donde han operado organizaciones sociales en la promoción inmobiliaria.

El principal fraccionador en este municipio ha sido la empresa Incobusa, a quien el 30 de enero de 1969 se le autoriza el fraccionamiento "Jardines de Morelos", con una superficie de 565.56 has., 20,024 lotes y 22,642 viviendas previstas*. Siendo así con mucho el fraccionamiento más grande que se ha autorizado en Ecatepec. Hacia 1985 se había desarrollado sólo el 10% de la superficie de este fraccionamiento y el 60% para 1987 (Duhau., 1988: 133).

* Listado de Fraccionamientos autorizados. Sistema de Información para el Control de Fraccionamientos. Subdirección de Operación Urbana, Gobierno del Estado de México.

Cuadro N : PRINCIPALES FRACCIONADORES POR PERIODO Y TIPO EN LOS MUNICIPIOS DE ECATEPEC, COACALCO Y CUAUT. IZCALLI, ESTADO DE MEXICO

PERIODO		(1958-1969)	
MUNICIPIO	AGENTES PRIV.	AGENT. PUB. O MIXT.	ORGANIZACIONES SOCIALES
Coacalco	Friza+ Kanner Ekstein	INDECO	
Ecatepec	Azteca	Incobusa	Asociación de Obreros y Similares. Casa para los Trabajadores. Blnque Nal de Colonos Cia de Seguros "La Nacional"
PERIODO		(1970-1981)	
Coacalco	Inraposa	AURIS	
Ecatepec	Techhogar	AURIS	VAIM-AURIS
Cuaut Izcalli	FRISA AUSTROPLAN CONFRAO Consortio de Ingenieria Integral (C.I.I.)	INFONAVIT ODEM	
PERIODO		(1982-1987)	
Coacalco	Miunvielle	INFONAVIT	
Ecatepec	Constructora Inmobiliaria Ecatepec.	INFONAVIT AURIS	Asociación de Colonos de la Habitación Popular.
Cuaut Izcalli	C.I.I Desarrollo Progresivo. Hab Soc Serv Cuaut.	INFONAVIT AURIS AURIS+Des. Progresivo.	

Fuente: Schlingart 1988a.

La producción habitacional a través de los agentes privados se caracteriza en Ecatepec por una elevada especulación inmobiliaria así como por la adquisición de importantes reservas territoriales a través de medios ilegales. Ello origina una baja utilización de la superficie en los fraccionamientos autorizados así como la autorización de nuevos fraccionamientos sin que se tomara en cuenta el grado de avance de las operaciones habitacionales autorizadas con anterioridad, esta anarquía en la autorización de fraccionamientos conduce en buena medida a los serios problemas de cobertura de servicios urbanos que enfrenta actualmente este municipio (véase Duhau, 1988: pp.133-134 y Schteingart, 1983: pp.91-95).

Con relación a las operaciones habitacionales realizadas por el INFONAVIT en Ecatepec tenemos que este organismo ha promovido de 1973 a 1987 un total de 19,553 viviendas (Cuadro L) constituyendo así el 18.62% de las 105,026 viviendas promovidas por el Instituto en el Estado de México y el 22.19% de las 88,115 viviendas promovidas en los municipios de la ZMCM.

En el Cuadro II del anexo tenemos el Resumen de la Reserva Territorial que la Delegación Estado de México del INFONAVIT adquirió en el Municipio de Ecatepec hasta 1987. Se señala así, entre otras cosas, la superficie adquirida, la superficie utilizada, la superficie por utilizar, el número de viviendas promovidas* por frente** así como el número de viviendas en reserva***.

* Que las viviendas sean "promovidas" significa que el INFONAVIT ha otorgado el financiamiento necesario para el desarrollo del programa habitacional. Dicho financiamiento se destina a la construcción de las obras de urbanización, infraestructura, equipa-

De este cuadro podemos concluir lo siguiente: el 24.50% (567,581.36 m2) de la superficie adquirida por el INFONAVIT en este municipio se localiza en terrenos que han sido invadidos. Al descontar esta superficie de los 749,168 m2 que figuran en dicho cuadro como la superficie total por utilizar tenemos que, el Instituto puede realmente incorporar sólo 181,587.01 m2 (que representan el 24.24% de la superficie total por utilizar) para el desarrollo de nuevos programas habitacionales.

Considerando lo anterior y retomando la información presentada en el Cuadro J, tenemos que la participación porcentual del Municipio de Ecatepec en la superficie total por utilizar que tiene la delegación Estado de México del INFONAVIT en la entidad se reduce del 25.12% al 6.10%.

Por otro lado, el Departamento de Control y Trámite de Fraccionamientos, de la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas del Gobierno del Estado de México, ha detectado graves defectos en la construcción de 3,381 viviendas en los fraccionamientos Valle de Aragón CTM XIV y Avenida Central CROC, autorizados ambos al INFONAVIT en 1983. Estas viviendas se construyeron en edificios multifamiliares de 3 y 4 niveles lo que, considerando la baja capacidad de carga del suelo en la parte del territorio de Ecatepec localizada en la desecación del Lago de Texcoco, ha ocasionado que dichas edificaciones

miento urbano así como de las viviendas y, según sea el caso, a la adquisición del terreno.

****** A cada uno de los terrenos adquiridos por el Instituto se les conoce como "frentes" a los cuales se les asigna un nombre por ejemplo, "Ciudad Azteca", "Industrias Ecatepec", etc. que en general es el nombre que tiene, o bien, adopta el fraccionamiento.

******* Son las viviendas necesarias para la saturación del frente pero que aún no han sido objeto de promoción.

presenten para 1987 una pérdida de verticalidad hasta del orden de 25 cm. Ello ha motivado serios conflictos entre las autoridades locales relacionadas con la autorización de fraccionamientos y el INFONAVIT, llegando incluso a señalar aquéllas que se obligue al Instituto a reubicar a las familias afectadas así como establecer a nivel reglamentario se prohíba o vigile estrechamente la construcción de edificaciones de más de dos niveles en esta zona del Municipio de Ecatepec.

Esta situación, aunada a los problemas de cobertura de servicios públicos que presenta este municipio, ha propiciado que el INFONAVIT enfrente cada vez una mayor oposición, tanto de la Dirección General de Desarrollo y Vivienda de la entidad como del Ayuntamiento de Ecatepec, para la realización de nuevas promociones de vivienda.

Tal es el caso del trámite para la subdivisión del frente "Mártires de Río Blanco" emprendido por la delegación D.F. del INFONAVIT desde 1985 y que a mediados de 1988 (año hasta donde tenemos información al respecto) aún no había sido autorizado.

La actitud adoptada por las autoridades locales respecto a la autorización de nuevos desarrollos habitacionales al INFONAVIT así como los problemas de invasión que presenta una parte significativa de los terrenos adquiridos por este organismo en Ecatepec ha influido en el sentido de que de 1982 a 1987 el Instituto sólo haya promovido el 13.38% del total de viviendas promovidas con financiamiento de este organismo en Ecatepec. Asimismo, durante este período el INFONAVIT no ha adquirido terrenos en este municipio (Cuadros III y IV del anexo).

Con respecto a las características que presentan las acciones habitacionales realizadas por el Instituto en Ecatepec tenemos que, hasta 1981, al igual de los que sucede en Coacalco y Cuautitlán Izacalli, éstas se desarrollan mayoritariamente en los fraccionamientos autorizados a los agentes inmobiliarios privados y, en

menor medida, en aquellos fraccionamientos que fueron en un principio autorizados, ya sea a un agente público o privado, y que posteriormente fueron subrogados al INFONAVIT. Esta última situación se presenta particularmente en el Municipio de Ecatepec en los fraccionamientos Petroquímica Ecatepec, Industrias Ecatepec, CROC Aragón y Federación Ecatepec que fueron subrogados del Instituto de Acción Urbana e Integración Social del Estado de México (AURIS) al INFONAVIT entre 1980 y 1983.

Al INFONAVIT sólo se le han autorizado directamente 5 fraccionamientos en el Municipio de Ecatepec y que son: Av. Central CROC, Industrias Tulpetlac, SUTERM G.E., Valle Ecatepec CTM XVII y Valle de Aragón CTM XIV con un total de 9,330 viviendas en conjunto. Todos ellos fueron autorizados entre noviembre y diciembre de 1983 (los tres primeros a la delegación Estado de México del INFONAVIT y los otros dos a la delegación D.F.). A partir de entonces no se le han concedido nuevas autorizaciones.

Otras características que presenta la producción habitacional realizada en este municipio con la participación del INFONAVIT es que, ésta se realiza en un número significativo de frentes en los que se dan entre 1 y 6 promociones habitacionales en promedio (exceptuándose los frentes Av. Central CROC, Ciudad Azteca y Federación Ecatepec en los que se desarrollan entre 7 y 10 promociones). Asimismo, conforme ha pasado el tiempo se ha reducido significativamente el tamaño promedio de la promoción, es así que en 1973 este es de 586 viviendas y para 1986 de 40 viviendas (Cuadros III y V del anexo).

Con relación a la participación de los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados en la promoción de viviendas en Ecatepec con financiamiento del INFONAVIT tenemos, tomando en cuenta que en la fuente de información consultada no se especifica qué tipo de trabajadores derechohabientes promovió el 38.71% de las viviendas en este municipio, es a los sindicatos afilia -

dos a la CTM a los que se les ha aprobado el mayor número (18.02%) de dichas viviendas. Le siguen en importancia la CROC (13.81%) y el Sindicato Nacional de Maestros (9.81%). Es así que a los trabajadores de los sindicatos sobre los que el Estado ejerce un mayor control y por ende representan una base importante de apoyo popular al régimen, se les ha aprobado y asignado el 41.65% de las viviendas. A su vez, las promociones no sindicales concentran el 17.73% de las mismas y los sindicatos independientes únicamente el 1.88% (Cuadro VI del anexo).

Es importante rescatar esta cuestión dado que diversos investigadores (Duhau y Azuela, 1987; Duhau, 1988 y Méle, 1986) señalan que es debido a esta lógica corporativista de integración al régimen con que operan los organismos públicos de vivienda, por lo que estos últimos se contraponen más a la lógica de la planeación urbana por parte de las autoridades locales.

En este sentido, a los organismos públicos de vivienda se les autorizan fraccionamientos aún en contra de las políticas de control del crecimiento urbano, o bien, como en el caso de la ciudad de Puebla, se realizan dichas operaciones habitacionales sin contar con la debida autorización.

COACALCO DE BERRIOZABAL

Este municipio se incorpora a la ZMCM durante la década de 1960 con 3,984 habitantes, para 1970 cuenta ya con 13,197 y 96,560 en 1980. Para 1983 se estimaba una población en el municipio de Coacalco de 151,430 habitantes.*

* GEM, Plan del Centro de Población Estratégico de Coacalco de Berriozabal, 1983.

El Plan del Centro de Población Estratégico de este municipio del año de 1983 señala al respecto:

"Este crecimiento tiene como principal causa la llegada masiva de nuevos pobladores como resultado de la oferta de vivienda en fraccionamientos y desarrollos habitacionales para población de estratos medios y bajos que se construyeron en el municipio a partir de 1968." (ibid., 13)

Para 1987 existen en el municipio 13 fraccionamientos autorizados, todos ellos habitacionales y populares que representan 43,641 viviendas y una superficie de 763.34 ha. (Cuadro F). El fraccionamiento más grande de este municipio es el denominado "Villa de las Flores", autorizado en septiembre de 1968 con una superficie total de 294.73 ha. y 13,500 lotes con vivienda, el cual fue desarrollado en forma conjunta por las empresas inmobiliarias FRISA y Kanner Ekstein. La participación de las empresas inmobiliarias privadas en la urbanización de este municipio fue muy importante hasta 1982 aproximadamente (Cuadro M). Al respecto el Plan señala que:

"Casi todos los desarrollos habitacionales que han producido el crecimiento acelerado de la población de Coacalco han sido realizados en propiedades privadas y por particulares, contando para ello con el apoyo financiero que el sector público proporciona a la construcción de vivienda de interés social por medio de FOVI-FOGA y el Programa de Vivienda." (ibid., 19)

Sin embargo, a partir de 1983 se han autorizado 6 nuevos fraccionamientos, 2 de ellos a nombre de empresas privadas y 4 (los más grandes) al INFONAVIT (Cuadros M y N). De un total de 105,026 viviendas producidas con la intervención del INFONAVIT en el Estado de México el 10.20% (10,713 viviendas) se localiza en este municipio, que a su vez ocupa el tercer lugar en importancia entre los municipios de la entidad que forman parte de la ZMCM y en los que se han desarrollado acciones de vivienda con la intervención de este Instituto. Con ello podemos apreciar la importancia que tiene este organismo en la producción habitacional en Coacalco.

A su vez el Plan del Centro de Población Estratégico de este municipio resalta el hecho de que el 83.7% del suelo en Coacalco es de propiedad privada y que el tipo de oferta de vivienda producida sea para sectores de ingresos medios; ello ha contribuido, según el Plan, a que la tenencia irregular de la tierra en el municipio sea mínima localizada únicamente en las 39.9 ha. que constituyen el ejido de San Francisco Coacalco.

El municipio de Coacalco tiene una superficie total de 3,480 ha. de las cuales, para 1983, el 26.0% (906.1 ha.) constituyen la zona urbanizada; el 36.2% (1,257.5 ha.) un parque nacional; el 20.3 % (707.2 ha.) uso agropecuario y el 17.5% (609.2 ha.) sin uso aparente. (ibid., Cuadro 6:Usos del suelo, p.20)

Ahora bien, si relacionamos el área urbana de uso habitacional para 1983 (696.9 ha.) con la superficie de los fraccionamientos habitacionales autorizados hasta entonces (637.8 ha.), tenemos que el 91.52% del área urbana de uso habitacional corresponde a la superficie de dichos fraccionamientos, el 4.58% está ocupado por asentamientos irregulares y el 3.90% restante debe de corresponder a la superficie de las colonias y pueblos antiguos tales como los pueblos de Coacalco y Magdalena Huicachitla.

El Plan del Centro de Población Estratégico de Coacalco establece que durante el período 1983-1987 se pretende incorporar 1,130.3 ha. al desarrollo urbano y durante los trece años siguientes, se pretende urbanizar 1,316.0 ha. con lo que se espera tener para el año 2,000 un área urbanizada de 2,222.5 ha..(ibid.,Cuadro 13 p.36). Es precisamente de 1983 a 1987 cuando se autoriza al mayor número de fraccionamientos en este municipio y, consecuentemente un número importante de viviendas: 18,801 viviendas de las 43,641 autorizadas de 1958 a 1987, es decir; el 43.1% de las mismas. De ellas el mayor porcentaje debe de corresponder a las viviendas previstas en los fraccionamientos autorizados al INFONAVIT en este último período (Cuadro M).

En el Cuadro VII del anexo se presenta el resumen de la reserva territorial de la delegación Estado de México del INFONAVIT en este municipio. De la superficie total adquirida en siete frentes se ha utilizado ya alrededor del 82.96% hacia fines de 1987 en la promoción de 10,713 viviendas quedando 2,176 viviendas en reserva. Destaca la superficie adquirida en el frente San Rafael Coacalco, la cual representa el 78.56% de la superficie total adquirida por el INFONAVIT en el Municipio de Coacalco. Es precisamente en este frente que se desarrollan los fraccionamientos más grandes autorizados directamente al Instituto en este último.

En los Cuadros VIII y IX del anexo podemos apreciar que es durante el período 1982-1987 cuando el INFONAVIT desarrolla el mayor número de promociones en Coacalco y que éstas se han dado casi exclusivamente en San Rafael Coacalco. De un total de 136 promociones habitacionales financiadas por el Instituto de 1973 a 1987, el 87.50% se concentra en este último frente (Cuadro X del anexo).

A continuación analizaremos brevemente el proceso de autorización seguido por el INFONAVIT para la realización del fraccionamiento San Rafael Coacalco. En el Cuadro VIII del anexo podemos ver que la superficie para el de-

sarrollo de dicho fraccionamiento fue adquirida por la delegación Estado de México en el año de 1974 pero no es sino hasta 1979 cuando se inician los trámites para la autorización del fraccionamiento. Sin embargo, las autoridades competentes de la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas de la entidad determinan que el terreno en el que se pretende desarrollar dicho proyecto habitacional es considerado como de alta productividad agrícola por lo que el proyecto de autorización se suspende.

En enero de 1983 el dictamen técnico elaborado por el Residente Regional señala que más del 60% del terreno en cuestión es de uso habitacional, quedando contemplado dentro de los lineamientos del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Coacalco, lo que significa que la planeación urbana local aprueba el cambio de uso del suelo de agrícola a urbano.

De esta forma, a pesar de lo declarado en el primer dictamen antes señalado y a la negativa del ayuntamiento ante el desarrollo del fraccionamiento, en diciembre de 1983 se autoriza la 1a. sección del mismo, en mayo de 1985 la 2a. y en marzo de 1987 una 3a. sección que en conjunto representan un total de 9,666 viviendas previstas.

Asimismo, en julio de 1985 se inician los trámites de autorización del fraccionamiento denominado El Potrero de la Laguna, 1a. y 2a. etapa, (Cuadro K) por parte de la "Asociación Pro-Hogares" de la Federación de Trabajadores del D.F., quien promueve el desarrollo de un conjunto habitacional de 4,320 viviendas con financiamiento del INFONAVIT. La constructora encargada del proyecto en la empresa Incobusa, S.A. de C.V.; con dicho fraccionamiento se pretende beneficiar a trabajadores sindicalizados afiliados a la C.T.M.

El Ayuntamiento de Coacalco se opone a este nuevo desarrollo declarando que:

" En virtud de que la zona en que dicho fraccionamiento se asentaría no cuenta con la infraestructura urbana necesaria ni está programado a corto plazo dotarla de servicios y se convertiría en un problema grave en nuestra zona." (GEM, Depto. de Trámites de Fraccionamientos. Expediente consecutivo No.1 del fraccionamiento El Potrero la Laguna).

En abril de 1987 la asociación que promueve este fraccionamiento envía un oficio al Gobernador del Estado de México, en el que señala los problemas que tienen las promociones de vivienda desarrolladas por este organismo en los municipios de Tultitlán, Coacalco y Atizapán: en el primero y segundo de estos municipios se solicita la licencia de autorización para los fraccionamientos "Alborada I CTM XV" con 1,344 viviendas y para El Potrero de la Laguna, con 4,320 viviendas. En el caso del municipio de Atizapán se señala que el fraccionamiento "Hogares de Atizapán CTM XVII" fue autorizado con 3,206 viviendas de las que, a la fecha de elaboración del oficio en cuestión, se encontraban terminadas 988 y que sin embargo, las autoridades municipales se negaban a suministrar el agua potable en el fraccionamiento. La Asociación solicita una "solución adecuada y oportuna" a tales problemas ya que de no ser así, "(...) se puede crear entre los trabajadores un clima de descontento fácilmente capitalizable para fines políticos" (loc.cit).

En la presentación de estos casos podemos identificar los elementos siguientes: por un lado, es un organismo afiliado a la CTM el promotor de desarrollos habitacionales de magnitud considerable financiados por el INFONAVIT y, por otro, que se esgrima la importancia

que tienen dichas promociones de vivienda en el control político de ciertos sectores de la clase obrera.

Encontramos aquí la oposición entre dos lógicas: la del funcionamiento de los organismos públicos de vivienda y la de la planificación del desarrollo urbano. Al respecto, Patrice Melé (1988: 230-231) señala, al analizar el crecimiento urbano de la ciudad de Puebla y el papel desempeñado por los organismos públicos de vivienda en este proceso, que cuando la lógica de la promoción inmobiliaria pública se opone a la gestión del desarrollo urbano e involucra a sectores de trabajadores afiliados a los diversos organismos (CTM, CNOP, CROM, etc.) que, de una u otra forma, representan la base de apoyo social al régimen; el gobierno da prioridad a la acción habitacional de los organismos públicos (se pone como ejemplo el caso del INFONAVIT) aún a costa de la planeación urbana.

De un total de 10,295 viviendas cuya promoción ha sido aprobada y asignada en el Municipio de Coacalco a los distintos trabajadores derechohabientes tenemos que, el 22.50% ha correspondido a los sindicatos afiliados a la CTM, el 7.00% a la CROM, el 2.20% a la CROC y el 8.30% a la COR. Con ello, considerando también a las viviendas en las que no se especifica a qué tipo de trabajadores fueron asignadas, alrededor del 40% se concentra en aquellos sindicatos afiliados a las centrales obreras que, de una u otra forma, están vinculadas al partido oficial. A su vez, el 44.50% ha correspondido a los trabajadores no sindicalizados y sólo el 3.10% a los sindicatos independientes (Cuadro XI del anexo).

Debido a este característico funcionamiento de la promoción habitacional financiada por el INFONAVIT, este organismo ha sido considerado como un aparato de fortalecimiento del sistema político vía la producción habitacional para ciertos sectores de la clase obrera (Azuela y Duhau, 1987: 53-54).

CUAUTITLÁN IZCALLI

En 1970 se crea el Municipio de Cuautitlán Izcalli y en octubre de 1971 el organismo encargado de una parte importante de su urbanización: Cuautitlán Izcalli Organismo Descentralizado del Estado de México (CIODEM).

El antecedente más inmediato en el surgimiento de este municipio fue la creación, a fines de los años sesenta, del Complejo Industrial Cuamatla (CIC) en lo que fueran terrenos de la Ex-Hacienda de Cuamatla, en los límites del Municipio de Cuautitlán de Romero Rubio. (López Saavedra y Torres Jiménez, 1984: 29)

De 1965 a 1970 veintiseis empresas adquieren lotes en el CIC, siendo mayoritariamente trasnacionales y de la industria química y farmacéutica. Durante este mismo período se realiza un acelerado proceso de introducción de la infraestructura urbana: en 1964 se inicia la construcción del Interceptor Poniente y del Emisor Central por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en 1960 el Ayuntamiento de Cuautitlán de Romero Rubio autoriza la introducción de las redes de agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y gas para uso industrial.

Durante los años de 1969 y 1970 el Gobierno del Estado de México encarga a la Asociación Civil Plantécnica la elaboración de un estudio de factibilidad para la urbanización con fines habitacionales de un área del hasta entonces Municipio de Cuautitlán de Romero Rubio, todo esto ya con miras a la creación de *Ciudad Cuautitlán Izcalli*.

En este marco, el 28 de noviembre de 1970 el Gobierno Federal expropia a favor del Gobierno del Estado de México una superficie de 21,425.088 mts.cuadrados de los ejidos de Cuautitlán, San Juan Atlamica, San Sebastián Xhala y San Mateo Ixtacalco, del Municipio de Cuautitlán de Romero Rubio y del ejido de Santiago Tepalcapa, del Municipio de Tultitlán.

" De esta manera no sólo se expropiaron tierras ejidales, también se anexaron otras pertenecientes a Cuamatla, Bosques del Lago, Granjas de Guadalupe, La Luz, Cartagena y La Quebrada, que conjuntamente con las anteriores formaron los 110',814,000 [metros cuadrados] del Municipio de Cuautitlán Izcalli." (ibid., 88)

De estas aproximadamente 11,081.40 ha. que constituyen la superficie total del nuevo municipio, CIODEM va a operar en 1,756.0 ha. (que representan el 15.8% de la superficie total del municipio) y de las que 593.0 ha. serán de uso habitacional (ibid., 91). Con la Ley de creación del CIODEM, de fecha 23 de octubre de 1971, se establecen las funciones y atribuciones de dicho organismo: sería el encargado de proyectar, organizar y promover el nuevo centro de población habitacional e industrial denominado "Ciudad Cuautitlán Izcalli". Este organismo no se caracterizó, en los diez años de su funcionamiento, como promotor de vivienda terminada sino de terrenos sin urbanizar.

El INFONAVIT adquiere en 1975 de parte de este organismo un total de 267.17 ha., esto es, alrededor del 45.05% de las 593.0 ha. destinadas a uso habitacional en "Ciudad Cuautitlán Izcalli" a un precio de \$ 96.98 el metro cuadrado (INFONAVIT. Informe Anual de Actividades, 1975). También las empresas inmobiliarias privadas Promotora de la Habitación, S.A. y Austroplán de México, S.A. adquirieron terrenos sin urbanizar de parte del CIODEM para la realización de promociones habitacionales. A su vez, la empresa denominada Parque Industrial Cuamatla S.A. adquiere terrenos para la promoción de fraccionamientos industriales.

De 1976 a 1981 el CIODEM realiza la venta de terrenos principalmente a las empresas inmobiliarias Promotora de la Habitación, S.A., en la zona habitacional y en la industrial a la empresa Ventas y Promociones

Industriales S.A.

"Con esto, hacia 1981 se había vendido prácticamente la totalidad del área destinada a diferentes usos en la Ciudad de Cuautitlán Izcalli." (López Saavedra y Torres Jiménez., op.cit., 99)

En lo que respecta a la adquisición de terrenos por parte del INFONAVIT en este municipio tenemos que este organismo adquiere, a través de la delegación Estado de México, una superficie total de 3'739,089.70 metros cuadrados de los que el 71.45% (2'671,674.82 metros cuadrados) corresponde a las adquisiciones realizadas al CIODEM en 1975 y el 13.08% (489,240.03 metros cuadrados) a las compras realizadas de 1979 a 1981 a la empresa Austroplán de México, S.A. (INFONAVIT. Informes anuales de actividades 1973-1987).

Cabe señalar que se dio una marcada especulación con los terrenos que las empresas inmobiliarias adquirieron del CIODEM ya que una gran parte de dichos terrenos no eran destinados a su rápido fraccionamientos. A la fecha de elaboración del Plan del Centro de Población Estratégico de Cuautitlán Izcalli (en 1984 y actualizado en 1987) se señala que existen 320.0 ha. de fraccionamientos habitacionales así como 146.0 ha. de fraccionamientos industriales autorizados que para entonces aún no habían sido desarrollados (GEM, Plan del Centro de Población Estratégico de Cuautitlán Izcalli : 1987).

Para 1985 el área urbanizada de Municipio de Cuautitlán Izcalli, según dicho Plan, ocupa un total de 5,900.0 ha. de las que el 75.0% (4,450.0 ha.) es de uso habitacional; el 10.0% (590.0 ha.) de usos comerciales, equipamientos y servicios; el 14.0% (850.0 ha.) de uso

industrial y el 0.17% (10.0 ha.) lo constituye el parque urbano. Para este mismo año se tenían 34 fraccionamientos habitacionales autorizados con una superficie total de 1,895.63 ha. de tal manera que aproximadamente el 42.60% del área urbana de uso habitacional la constituye la superficie de estos 34 fraccionamientos, a su vez, los 23 fraccionamientos industriales autorizados para entonces ocupan 449.6 ha. que representan el 7.62% del área urbana. Lo que significa que aproximadamente el 50.22% de dicha área sufrió un proceso de urbanización a través de mecanismos diferentes a la autorización de fraccionamientos.

Por su parte, el Plan establece que para 1985 la estructura urbana de este municipio se integra por 29 fraccionamientos habitacionales y 15 industriales*, 118 colonias y 13 pueblos (estas dos últimas categorías se localizan en la periferia del municipio). Se señala que en general la dotación de infraestructura es aceptable en el municipio, presentándose los mayores problemas de suministro y falta de agua potable, drenaje y alcantarillado en lo que se denomina en el Plan como las zonas de "habitación popular" o pueblos antiguos que han

* Estos datos no coinciden con los 34 fraccionamientos habitacionales y los 23 industriales detectados en el listado de los fraccionamientos autorizados en el municipio para 1985, según el Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Estado de México. Tal discrepancia podría deberse a esa 320 ha. de fraccionamientos habitacionales y a las 146 ha. de los industriales que ya han sido autorizados pero que no se han desarrollado.

sido integrados a la mancha urbana, podemos deducir que se refieren a buena parte de esas 18 colonias y a los 13 pueblos a los que ya hicimos referencia. Asimismo, se clasifica a la vivienda del municipio en tres tipos:

1.- Vivienda popular: la caracterizan por la tenencia irregular del suelo, por viviendas construidas con materiales perecederos, por ser zonas con deficientes servicios de infraestructura y por alojar a familias con ingresos menores al salario mínimo. Se señala que este tipo de viviendas alojan a una población aproximada de 120,000 habitantes.

2.- La vivienda media se localiza en fraccionamientos (hemos de suponer que se refieren a los fraccionamientos autorizados) y en colonias denominadas como "regulares" donde se tienen niveles medios de servicios y alojan a 180,000 habitantes.

3.- Vivienda residencial: se localiza en los fraccionamientos que cuentan con la mejor dotación de servicios urbanos, con lotes mayores a los 250 metros cuadrados y cuyos habitantes tienen ingresos mayores a 5 veces el salario mínimo. Para este tipo de vivienda el Plan no presenta cifras de la población aproximada que aloja este tipo de viviendas.

Llama la atención el hecho de que una parte importante de la población de este municipio se localice en asentamientos irregulares. Si consideramos como la población total del municipio a los 310,000 habitantes que se estimaba tener para 1985 tenemos que, aproximadamente el 38.71% de la población total se ubica en los asentamientos irregulares o habita en la llamada

"vivienda popular" según la clasificación de la vivienda realizada en el Plan. Por ello, es sintomático que en 1986, y como un medio de controlar este tipo de asentamientos, se autoriza el fraccionamiento social progresivo denominado "La Aurorita Dos" con 345 lotes con vivienda.

En lo que toca a las operaciones habitacionales realizadas por el INFONAVIT en este municipio tenemos que de 1973 a 1987 se ha promovido un total de 26,376 viviendas, concentrando así el 25.11% de las viviendas promovidas por este organismo en el Estado de México y el 29.93% de las promovidas en los municipios de la ZMCM.

De la superficie total adquirida por el Instituto en este municipio se ha utilizado el 72.02% para la promoción de 26,376 viviendas, restando por utilizar una superficie de 821,233.41 metros cuadrado (21.96% de la superficie total) que representa alrededor del 27.54% de la reserva territorial que posee la delegación Estado de México en la entidad (Cuadros J y II del anexo). Es fácil deducir así hacia que municipio tenderá la promoción de viviendas financiadas por el INFONAVIT durante los próximos años.

En el Cuadro VIII del anexo se presenta la promoción de viviendas por año en el municipio de Cuautitlán Izcalli, destacando el hecho de que en los primeros dos años de actividad del Instituto se realiza un número reducido de promociones que representan en promedio más de 1,000 viviendas. De 1982 a 1987 aumenta el número de las promociones aprobadas por año pero asimismo, se reduce significativamente el tamaño promedio de las mismas.

Es precisamente a partir de 1982 cuando se realiza el mayor número de promociones (68.50% del total) y se utiliza el 82.24% de la superficie total adquirida en este municipio para la promoción del 53.40% de las viviendas promovidas en el mismo (Cuadro XIV del anexo). En el frente "Cuautitlán Izcalli" se ha desarrollado el

72.30% de las promociones y el 73.50% de las viviendas promovidas, que es el frente en el que se le han autorizado directamente al INFONAVIT los fraccionamientos Cuautitlán Izcalli zonas Centro, Norte y Sur, entre otros, durante el último período analizado (1982-1989).

En lo que respecta al número de viviendas aprobadas y asignadas por año a las diferentes centrales obreras tenemos que, de un total de 25,706 viviendas, 10,557 (41.1%) corresponden a las viviendas de los sindicatos afiliados a la CTM, 2,393 (9.3%) a los sindicatos de la CROC y únicamente 489 (1.9%) a los sindicatos independientes (Cuadro XVI del anexo).

Debido a lo anteriormente expuesto podemos señalar que, es en el Municipio de Cuautitlán Izcalli donde las operaciones del INFONAVIT han encontrado una menor oposición de parte de las autoridades locales. Esto es consecuencia de que dichas operaciones se han desarrollado en el área destinada desde un principio por el CIODEM a uso habitacional en la parte del Municipio denominada "Ciudad Cuautitlán Izcalli", en la que se localizan todos los fraccionamientos autorizados tanto a los agentes públicos como privados. Esta zona, según información del Plan del Centro de Población Estratégico de este municipio, cuenta con buenos niveles de servicios urbanos.

Lo anterior sumado a la importante superficie que el INFONAVIT adquiere en dicha zona y ante los problemas que el Instituto tiene para que le autoricen nuevos desarrollos habitacionales en otros municipios de la ZMCM, ha determinado que éste oriente sus promociones de vivienda hacia el Municipio de Cuautitlán Izcalli.

CONCLUSIONES

La planeación urbana en el Estado de México cuenta en el aspecto formal, sobre todo en los últimos cinco años, con los medios necesarios para realizarse dado que tanto los planes como los instrumentos de control del crecimiento urbano (licencias de fraccionamientos, de construcción, etc.) tienen, por un lado, un carácter de obligatoriedad y, por otro, a que se cuenta con una serie de instancias gubernamentales (tanto estatales como municipales) encargadas de hacer cumplir tales disposiciones legales.

Sin embargo, en la gestión del desarrollo urbano de la ZMCM no existe concurrencia entre los tres niveles de sino que, por el contrario, existe todo un sistema de normas así como de planes de orden federal, estatal y municipal que inciden, directa o indirectamente, en la planeación urbana de dicha zona.

El marco jurídico, así como el sistema de planes establecido por el Gobierno del Estado de México para llevar a cabo la planeación urbana a partir de 1983, deja fuera de este proceso a las autoridades municipales, sobre todo, a las de los municipios metropolitanos tanto de la Ciudad de México como los de la de Toluca. De esta manera, los ayuntamientos de los mismos son simples ejecutores de las disposiciones urbanas establecidas en la LAHEM como en los Planes de los Centros de Población Estratégicos elaborados por el gobierno estatal.

En el caso específico de la facultad de otorgar la licencia de fraccionamientos, al quedar el gobierno municipal al margen de la misma ha originado una mayor disparidad en la relación entre la demanda de los servicios públicos suministrados por los ayuntamientos y la capacidad de cobertura de los mismos. Asimismo, el abuso que se hizo de esta figura jurídica, sobre todo en la década de 1970, se manifiesta actualmente en los graves problemas que enfrentan los gobiernos municipales

en lo que respecta al suministro y mantenimiento de dichos servicios.

La producción habitacional, tanto pública como privada, desarrollada en los tres municipios metropolitanos aquí analizados se ha dado básicamente en fraccionamientos autorizados lo que sin embargo no obsta para que en el Municipio de Ecatepec estos desarrollos habitacionales hayan ocurrido, en gran medida, en terrenos considerados en los planes de desarrollo urbano como "no aptos para el uso urbano".

Un factor que ha contribuido de manera importante en esta situación ha sido la lógica de operación del INFONAVIT organismo que tiene una participación significativa en la producción habitacional en los municipios de la ZMCM. Este Instituto se caracteriza por la compra anticipada de tierra para su futura urbanización e incorporación a los programas de financiamiento para la construcción de vivienda nueva.

El criterio que ha predominado en la adquisición de la reserva territorial de este organismo ha sido la de conseguir terrenos al menor costo posible, cosa que se logra a través de la compra de terrenos sin urbanizar en sitios cada vez más alejados de las áreas urbanas, esto va a influir posteriormente de manera negativa en los compromisos de suministro de servicios que adquieren los gobiernos municipales cuando se autoriza un nuevo desarrollo habitacional para el INFONAVIT. Por ello, los ayuntamientos están cada vez más renuentes a que se autoricen a este organismo nuevos fraccionamientos.

Las particularidades que presenta el proceso de urbanización en cada uno de los municipios metropolitanos aquí analizados se conjugan con la lógica de las operaciones del INFONAVIT para imprimirle a la gestión urbana municipal en los mismos una actitud que va de una franca oposición a la de un mayor condicionamiento respecto a la autorización de nuevos desarrollos habitacionales al Instituto.

El crecimiento poblacional en Ecatepec se ha dado de manera importante, tanto a través de la autorización de fraccionamientos como de los asentamientos irregulares, en terrenos no aptos para el uso urbano lo que agudiza los problemas de suministro de infraestructura y equipamiento urbano. De esta manera, las autoridades municipales en este municipio se oponen a la autorización de nuevos fraccionamientos habitacionales; a su vez, el Gobierno del Estado ha promovido de manera importante el desarrollo del fraccionamiento "social progresivo" en el mismo. Se pretende con ello, dadas las características de este último fraccionamiento, tener un mayor control sobre el proceso de ocupación ilegal del territorio así como un menor compromiso en el proceso de introducción de los servicios urbanos en el mismo.

En Coacalco se da un proceso de ocupación del territorio más acorde con los planes de desarrollo urbano en el mismo. El crecimiento poblacional se ha producido básicamente a través de la autorización de fraccionamientos en terrenos considerados por los mismos planes como aptos para el desarrollo urbano.

En el Municipio de Cuautitlán Izcalli se presentan dos procesos opuestos por un lado, en la parte del territorio de este municipio denominada "Ciudad Cuautitlán Izcalli" se implementa desde la creación de este municipio todo un plan para el desarrollo habitacional e industrial en el mismo, el cual se produce a través de la autorización de fraccionamientos tanto a agentes privados como públicos. Por otro lado, el proceso de ocupación del resto del territorio del municipio (que constituye la parte mayoritaria del mismo) se produce de manera importante a través de los asentamientos irregulares.

La planeación urbana local se enfrenta en estos tres municipios a procesos muy distintos lo que complica la relación entre la misma y la gestión urbana municipal, por una lado, y por otro, la producción habitacional pú-

blica y privada. Es así que a partir de 1983, con la promulgación de la LAHEM, se trata de tener un mayor control del proceso de crecimiento urbano en territorio del Estado de México a través de la autorización de fraccionamientos. Se reduce, en términos absolutos, a partir de entonces el número de los fraccionamientos autorizados en el mismo sin embargo, esta reducción responde más a la misma lógica de operación de los agentes inmobiliarios, tanto públicos como privados, que a la planeación urbana local.

Como prueba de ello tenemos que en el Municipio de Ecatepec el INFONAVIT fue reduciendo sus acciones habitacionales no tanto por la negativa del ayuntamiento a autorizar nuevos desarrollos habitacionales sino debido a los problemas de invasión que sufrió buena parte de la reserva territorial del Instituto en este municipio.

A su vez, en Cuautitlán Izcalli y en Coacalco se desarrolló el proceso contrario, es decir, ha sido precisamente en los últimos años cuando se le han autorizado a este organismo el mayor número de fraccionamientos y, dada la superficie de terrenos que el INFONAVIT tiene aún como reserva territorial en los mismos (el 36.58% de la reserva territorial que la delegación Estado de México tiene en los municipios de la entidad) hemos de suponer que este proceso continuará en el futuro.

Ello no significa que el Instituto no encuentre oposición de parte de los gobiernos municipales sino que, a diferencia de los que sucede en Ecatepec, los terrenos adquiridos por el INFONAVIT en estos dos municipios se encuentran clasificados actualmente dentro del área considerada por los planes de los centros de población estratégicos como apta al crecimiento urbano. De esta manera, la actitud asumida por las autoridades estatales relacionadas con la autorización de fraccionamientos ha sido, más que la de una rotunda negativa, exigirle al

INFONAVIT un mayor compromiso en la introducción de la infraestructura urbana básica.

Otro factor que ha influido en este último proceso ha sido el poder de negociación mostrado por los promotores de los desarrollos habitacionales financiados por el INFONAVIT. Se presenta el hecho de que a pesar de que las autoridades municipales se opongan a la autorización de un nuevo fraccionamiento, el promotor del mismo (que en la mayor parte de los casos se trata de un representante sindical) recurre a instancias del gobierno estatal relacionadas con el proceso hasta que obtiene la autorización para el nuevo desarrollo habitacional.

De esta manera, en el caso de la acción habitacional del INFONAVIT en los municipios metropolitanos aquí analizados, la gestión municipal del desarrollo urbano no sólo es superada por el sistema de planeación urbana instaurada a nivel estatal sino que este último responderá, en dado caso, a la lógica del control político por encima de la del control del crecimiento urbano. Es así que las operaciones habitacionales del Instituto se han seguido concentrando en los municipios metropolitanos de la ciudad de México a pesar de que los mismos son considerados como "zona de control y restricción al crecimiento urbano" por el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

A N E X O

Cuadro I

TERRENOS ADQUIRIDOS POR EL INFONAVIT A NIVEL NACIONAL
Y EN PARTICULAR POR LAS DELEGACIONES ESTADO DE MEXICO
Y DISTRITO FEDERAL (1973-1987).

AÑO DE EJERCICIO	SUP.TOT. ADQUIRIDA *	DELEGACION	ENTIDAD-LOCALIDAD	SUP.ADQUI- RIDA (HA).	%
1973	1840.59	VII	MEXICO	14.12	100.00
			Toluca	14.12	100.00
		IX	DISTRITO FEDERAL	341.80	100.00
			México**	341.80	100.00
1974	4179.79	VII	MEXICO	14.12	100.00
			Toluca	14.12	100.00
		IX	DISTRITO FEDERAL	634.04	100.00
			México**	634.04	100.00
1975	1394.71	VII	MEXICO	166.84	100.00
			Metepec	47.45	28.44
			Coacalco	119.39	71.56
		IX	DISTRITO FEDERAL	33.58	100.00
			México**	33.58	100.00
1976	715.02	VII	MEXICO	315.88	100.00
			Cuautitlán	275.36	87.17
			Zumpango	40.52	12.83
		IX	DISTRITO FEDERAL	82.54	100.00
			Tlalpan	0.27	0.33
			Sn.Juan de Aragón.	0.57	0.69
			Coyoacán	1.46	1.77
			Tepalcates	1.37	1.66
			Tlalpan	2.24	2.71
			Iztacalco	76.63	92.84
1977	360.97	VII	MEXICO	2.14	100.00
			Tlalnepantla	2.14	100.00

			IX	DISTRITO FEDERAL	86.63	100.00
				Iztacalco	76.63	88.46
				Pedregal	10.00	11.54
1978	830.09	VII		MEXICO	41.91	100.00
				Naucalpan	5.35	12.77
				Tlalnepantla	4.06	9.69
				Ecatepec	0.45	1.07
				Coacalco	4.36	10.40
				Cuaut. Izc.	14.10	33.65
				Tultitlán	1.08	2.58
				Tultepec	12.51	29.83
			IX	DISTRITO FEDERAL	314.17	100.00
				Iztacalco	3.34	1.06
				Iztapalapa	3.98	1.27
				Gustavo A. Madero	0.22	0.07
				Coyoacán	6.19	1.97
				Cd. de México**	3.50	1.11
				Tlalpan	14.37	4.57
				Culhuacán	282.57	89.94
1979	585.04	VII		MEXICO	76.62	100.00
				Naucalpan	1.72	2.24
				Izcalli del Valle	1.54	2.01
				Ecatepec	15.10	19.71
				Toluca	6.06	7.91
				Tultitlán	9.68	12.63
				Coacalco	3.06	3.99
				Ixtapan de la Sal	3.78	4.93
				Cuaut. Izcalli	27.44	35.81
				Tlalnepantla	8.24	10.75
			IX	DISTRITO FEDERAL	43.91	100.00
				Mexico D.F.**	43.91	100.00
1980	976.26	VII		MEXICO	227.29	100.00
				Ecatepec	79.85	35.13
				Texcoco	36.30	15.97
				Tlalnepantla	51.74	22.76
				Tultitlán	15.30	6.73

			Coacalco	9.69	4.26
			Naucalpan	13.83	6.08
			Atizapán	1.12	0.49
			Cuaut. Izcalli	0.58	0.26
			Toluca	18.90	8.32
		IX	DISTRITO FEDERAL	108.94	100.00
			Iztapalapa	37.04	34.00
			Xochimilco	6.32	5.80
			Iztacalco	1.35	1.24
			Alvaro Obregón	27.67	25.40
			Azcapotzalco	17.30	15.88
			Gustavo A. Madero	10.50	9.64
			Coyoacán	8.81	8.09
1981	1038.42	VII	MEXICO	211.97	100.00
			Naucalpan	16.48	7.77
			Ecatepec	61.09	28.82
			Sn. Juan Ixhuat.	9.95	4.69
			Toluca	12.88	6.08
			Cuaut. Izc.	15.55	7.34
			Tultitlán	81.92	38.65
			Atizapán	1.31	0.62
			Cuaut. R.R.	12.80	6.04
		IX	DISTRITO FEDERAL	58.60	100.00
			Iztapalapa	5.49	9.37
			Gustavo A. Madero	53.11	90.62
1982	1162.63	VII	MEXICO	115.40	100.00
			Ecatepec	90.49	78.41
			Tultepec	14.39	12.47
			Tultitlán	4.15	3.60
			Nicolás Romero	2.21	1.92
			Chicoloapan	4.17	3.60
		IX	DISTRITO FEDERAL	16.75	100.00
			Iztapalapa	4.59	27.41
			Coyoacán	8.95	53.45
			Tlalpan	1.06	6.32
			Xochimilco	2.15	12.82

1983	598.70	VII	MEXICO	22.04	100.00
			Tultilán	3.35	15.22
			Nezahualcóyotl	15.40	69.86
			Tlalnepantla	1.74	7.91
			Otumba	1.55	7.01
1984	1121.18	VII	MEXICO	7.45	100.00
			Tlalnepantla	7.45	100.00
		IX	DISTRITO FEDERAL	21.01	100.00
			Ecatepec	11.48	54.67
			Iztapalapa	6.23	29.65
			Tláhuac	3.29	15.68
1985	1528.47	VII	MEXICO	28.19	100.00
			Chalco	2.11	7.48
			Tepotzotlán	26.08	92.52
		IX	DISTRITO FEDERAL	228.89	100.00
			Iztapalapa	49.95	21.82
			Tlalpan	3.48	1.52
			Xochimilco	6.29	2.75
			Alvaro Obregón	1.64	0.72
			Atizapán	69.78	30.48
			Tlalnepantla	27.84	12.16
			Cuaut. Izc.	12.13	5.30
			Tultitlán	3.34	1.46
			Toluca	6.37	2.78
			Coacalco	48.08	21.01
1986	779.52	VII	MEXICO	17.07	100.00
			Lerma	7.12	41.67
			Meteppec	6.81	39.91
			Coacalco	3.15	18.42
		IX	DISTRITO FEDERAL	58.38	100.00
			Cuauhtémoc	0.09	0.16
			Iztapalapa	23.45	40.16
			Xochimilco	1.10	1.88

			Miguel Hgo.	0.24	0.42
			Gustavo A.Madero	0.24	0.42
			Coyoacán	3.05	5.23
			Cuaut.Izc.	15.86	27.17
			Ixtapaluca	14.35	24.58
1987	624.03	VII	MEXICO	27.06	100.00
			Tultitlán	3.00	11.10
			Atlacomulco	3.72	13.75
			Cuaut.Izc.	20.34	75.15
		IX	DISTRITO FEDERAL	72.38	100.00
			Gustavo A.Madero	11.25	15.55
			Iztapalapa	11.82	16.34
			Azcapotzalco	24.38	33.68
			Tultitlán	5.60	7.74
			Ixtapaluca	16.85	23.29
			Ecatepec	1.43	1.97
			Tlalnepantla	1.04	1.44

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN LOS INFORMES
ANUALES DE ACTIVIDADES DEL INFONAVIT (1973-1987).

* DE 1973 A 1976 SE TRATA DE LOS TERRENOS ADQUIRIDOS
DEL 1 DE MAYO AL 30 DE ABRIL DE CADA AÑO DE EJERCICIO.
DE 1977 A 1987 SE TRATA DE LOS TERRENOS ADQUIRIDOS
DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO LECTIVO.

** NO SE ESPECIFICA EN QUE DELEGACIONES POLITICAS SE
ADQUIEREN LOS TERRENOS.

Cuadro 1)

DELEGACION EDO. DE MEX. DEL INFONAVIT. RESUMEN DE LA RESERVA TERRITORIAL
EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS (1973-1987)

NOMBRE DEL PUEBLO	FECHA DE ADQUISICION	SUP. m ²	%	SUP.TOT. UTILIZADA	%	SUP.URBA- NIZADA	%	SUP.TOT.POR UTILIZAR	%	SUP.POR URBANIZADA	SUP.POR UTLIZAR AREA	NUM.TOT.VIV. PLAN MAESTRO	NUM.VIV. PROMOVIDAS	NUM.VIV. RESERVA
Ciudad Azteca	01-I-74 20-IV-79	313948.32 83400.70	13.55 2.74	313948.32 83400.70	20.03 4.05	313948.32 83400.70	19.88 4.01	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00 0.00	0.00 0.00	2553 480	2553 480	0 0
EL EJIDO (I DE MAYO) (I)	05-IV-72	132488.00	5.72	0.00	0.00	0.00	0.00	132488.00	17.88	0.00	132488.00	0	0	0
EJIDO SUTERIN (II)	13-XII-78	125078.59	5.40	0.00	0.00	0.00	0.00	125078.59	16.70	0.00	125078.59	0	0	0
FEDERACION ECATEPEC	02-VI-82	93819.58	4.04	93819.58	5.97	93819.58	5.93	0.00	0.00	0.00	0.00	814	814	0
INDS. ECATEPEC	29-I-80	188047.24	7.17	188047.24	10.80	188047.24	10.51	0.00	0.00	0.00	0.00	825	825	0
SUTERIN G.E.	07-XII-80	89984.70	3.98	89984.70	5.74	89984.70	5.70	0.00	0.00	0.00	0.00	429	429	0
INDS. TULPETLAC	10-III-82	143909.53	5.21	143909.53	9.18	143909.53	9.11	0.00	0.00	0.00	0.00	555	555	0
JARD. DE LOS RAEZ	19-XII-80	30370.42	3.47	20186.97	1.29	30352.10	1.95	80193.45	8.03	10855.13	49518.32	248	318	828
LADERAS DEL PEÑON	01-XI-80	37100.00	1.60	37100.00	2.37	37100.00	2.35	0.00	0.00	0.00	0.00	300	300	0
AV. CENTRAL CROC (III)	28-XII-79	729640.00	9.01	114055.82	7.28	114055.82	7.22	115584.38	15.43	114055.12	0.00	2288	1173	1095
MARTINES DE RIO R. (VI)	11-I-80	105577.10	4.55	0.00	0.00	0.00	0.00	105577.10	14.09	0.00	105577.10	0	0	0
PETROQUIMICA ECATEPEC	27-II-80	90018.85	3.99	90018.85	5.74	90018.85	5.70	0.00	0.00	0.00	0.00	452	452	0
RIO DE LUZ	13-IX-78	338142.43	14.80	338142.43	21.58	338142.43	21.41	0.00	0.00	0.00	0.00	2717	2717	0
SH. J XALOSIDC. (V)	18-IX-81	209728.45	9.01	0.00	0.00	0.00	0.00	209728.45	27.88	0.00	0.00	0	0	0
IZCALLI JARDINES	01-X-74	13200.00	0.57	13200.00	0.84	13200.00	0.84	0.00	0.00	0.00	0.00	110	110	0
EL JAGUEY		8587.00	0.37	8587.00	0.55	8587.00	0.54	0.00	0.00	0.00	0.00	118	118	0
LA CATOLICA	07-VII-78	4450.00	0.19	4450.00	0.28	4450.00	0.28	0.00	0.00	0.00	0.00	64	64	0
NVO.P. DE SAN AGUSTIN	07-V-79	18980.00	0.82	18980.00	1.71	18980.00	1.20	0.00	0.00	0.00	0.00	159	159	0
IZCALLI ECATEPEC	28-III-79	9467.58	0.41	9467.58	0.60	9467.58	0.60	0.00	0.00	0.00	0.00	119	119	0
JAR. DE SH GABRIEL	20-II-79 17-IX-80 28-IV-82	11193.00 18450.00 13940.00	0.48 0.80 0.80	11193.00 18450.00 13940.00	0.71 1.18 0.79	11193.00 18450.00 13940.00	0.71 1.17 0.88	0.00 0.00 1550.40	0.00 0.00 0.21	0.00 0.00 1550.40	0.00 0.00 0.00	130 200 180	130 200 180	0 0 20
TOTAL		2318239.27	100.00	1587070.90	100.00	1579288.43	100.00	749188.37	100.00	128280.85	412842.01	13498	11453	2043

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN INFORMACION NO PUBLICADA
PROPORCIONADA EN LA OFICINA DE CONTROL DE OBRAS.
DELEGACION EDO. DE MEXICO DEL INFONAVIT.

(I) TERRENO INVADIDO Y CON PROBLEMAS LEGALES

(II) TERRENO INVADIDO.

(III) DE LA SUPERFICIE TOTAL POR UTILIZAR SE ENCUENTRA
INVADIDA EL AREA PARA 943 VIVIENDAS (101309.32 m²).

(IV) EL PROYECTO LO MANEJA LA DELEG. D.F. DEL INFONAVIT.

(V) TERRENO INVADIDO Y CON PROBLEMAS DE TIPO DEL SUJO

Cuadro III: PROMOCION DE VIVIENDAS POR AÑO EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC ESTADO DE MEXICO

AÑO	NUM DE PROMOCIONES	%	NUM DE PROMOCIONES POR FRENTES	NUM TOT VIV PROM	%	TAMAÑO PROMEDIO DE LA PROMOCION
1974	4	5.79	2 CIUDAD AZTECA 1 IZCALLI JARDINES	2347	18.04	586
1975	3	4.34	2 RIO DE LUZ 1 CIUDAD AZTECA	1326	10.75	442
1976	3	4.34	2 RIO DE LUZ 1 CIUDAD AZTECA	1098	8.90	366
1977	2	2.89	1 EL JAGUEY 1 RIO DE LUZ	867	6.41	334
1978	2	2.89	1 ISABEL LA CATOLICA 1 SUTERM-TULTEPETLAC	231	1.87	116
1979	5	7.24	2 NVO PASEO DE SAN AGUSTIN 1 JARDINES DE SAN GABRIEL 1 LADERAS DEL PEÑON 1 IZCALLI ECATEPEC	954	7.74	191
1980	11	15.04	3 AV. CENTRAL 1 CIUDAD AZTECA 1 CD AZTECA 1 INDUSTRIAS ECATEPEC 1 JARDINES DE SAN GABRIEL 1 FEDERACION DE ECATEPEC 1 PETROQUIMICA ECATEPEC 1 NVO PASEO DE SAN AGUSTIN 1 SUTERM G E	2432	19.73	221
1981	8	11.59	2 AV. CENTRAL 2 INDUSTRIAS TULTEPETLAC 2 PETROQUIMICA ECATEPEC 1 JARDINES DE SAN MATEO 1 INDUSTRIAS ECATEPEC	854	6.92	107
1982	8	11.59	2 INDUSTRIAS TULTEPETLAC 2 FEDERACION ECATEPEC 1 JARDINES DE SAN GABRIEL 1 INDUSTRIAS ECATEPEC 1 AV. CENTRAL 1 SUTERM G E 1 FEDERACION ECATEPEC	765	6.20	96
1983	6	7.24	2 INDUSTRIAS TULTEPETLAC 1 FEDERACION ECATEPEC 1 SUTERM G E 1 AV. CENTRAL	408	3.31	68
1984	8	11.59	2 AV. CENTRAL 2 JARDINES DE LOS BAEZ 2 FEDERACION ECATEPEC 1 SUTERM G E 1 INDUSTRIAS TULTEPETLAC	629	5.10	79
1985	6	8.69	2 FEDERACION ECATEPEC 2 AV. CENTRAL 2 JARDINES DE LOS BAEZ	443	3.59	74
1986	3	4.34	2 FEDERACION ECATEPEC 1 JARDINES DE LOS BAEZ	120	0.97	40
1987	1	1.44	1 JARDINES DE LOS BAEZ	50	0.40	50
TOTAL	69	100.00		12324	100.00	195

FUENTE: ELABORACION PROPIA A PARTIR DEL RESUMEN DE LA RESERVA TERRITORIAL DE LA DELEGACION VI ESTADO DE MEXICO DEL INFONAVIT Y DEL TIEN DE VIVIENDA

Cuadro IV

INFONAVIT: CUADRO SINTESIS DE LA RESERVA TERRITORIAL ADQUIRIDA Y UTILIZADA POR PERIODO EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS, EDO. DE MEX. (1973-1987).

PERIODO	SUP. ADQUIRIDA (m ²)	%	NUM. DE PROMOCIONES	%	SUP. UTILIZADA (m ²)	%	No. DE VIV. PROMOVIDAS	%
1973-1976	665290.75	28.72	10	14.49	589446.76	37.61	4771	38.76
1977-1982	1650948.52	71.28	36	52.17	760162.32	48.51	5903	47.89
1982-1987	0.00	0.00	23	33.33	217462.40	13.88	1650	13.38
TOTAL	2316239.27	100.00	69	100.00	1567070.90	100.00	12324	100.00

FUENTE: ELABORACION PROPIA A PARTIR DEL RESUMEN DE LA RESERVA TERRITORIAL DE LA DELEGACION ESTADO DE MEXICO DEL INFONAVIT.

Cuadro V

INFONAVIT: OPERACIONES HABITACIONALES REALIZADAS POR FRENTE EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS (1973-1987)

FRONTES	NUM. DE PROMOCIONES	%	NUM. TOT. VIV. PLAN MAESTRO	%	NUM. VIV. PROMOVIDAS	%	NUM. VIV. TERMINADAS
<i>Av. Central CROC.</i>	10	15.15	2268	16.80	1173	10.24	1080
<i>Ciudad Azteca</i>	7	10.61	3013	22.33	3013	26.31	3013
<i>Ejido SUTERM.</i>	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
<i>Ejido 1 de Mayo</i>	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
<i>El Jagüey</i>	1	1.52	116	0.86	116	1.01	116
<i>Federacion Ecatepec</i>	10	15.15	814	6.03	814	7.11	814
<i>Inds. Ecatepec</i>	3	4.55	625	4.63	625	5.46	625
<i>Inds. Tlaxiaco</i>	6	9.09	555	4.11	555	4.85	555
<i>Izcalli Ecatepec</i>	1	1.52	119	0.88	119	1.04	119
<i>Izcalli Jardines.</i>	1	1.52	110	0.82	110	0.96	110
<i>I. la Católica.</i>	1	1.52	64	0.47	64	0.56	64
<i>Jardines de los Baez.</i>	6	9.09	1246	9.23	318	2.78	228
<i>Jardines de Sn. Gab.</i>	4	6.06	510	3.78	490	4.28	490
<i>Laderas del Peñón.</i>	1	1.52	300	2.22	300	2.62	300
<i>Mártires de Río Bco.</i>	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
<i>Nvo. Paseo de Sn. Agus.</i>	2	3.03	158	1.17	158	1.38	158
<i>Petr. Ecatepec.</i>	3	4.55	452	3.35	452	3.95	452
<i>Río de Luz.</i>	5	7.58	2717	20.13	2717	23.72	2717
<i>Sn. J. Xalotoc</i>	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
<i>SUTERM G.E.</i>	5	7.58	429	3.18	429	3.75	429
TOTAL.	66	100.00	13496	100.00	11453	100.00	11270

FUENTE: La misma de los cuadros II, III y IV

Cuadro VI: VIVIENDAS APROBADAS Y ASIGNADAS POR AÑO A LAS DIFERENTES
CENTRALES OBRERAS EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS

AÑO	CTM	CROM	CROC	OTRAS*	INDEP.	NO SINDIC.	NO ESPECIF.	TOTAL
1974	0	0	0	0	0	0	2347	2347
1975	0	0	0	0	0	0	1326	1326
1976	0	0	0	0	0	0	1098	1098
1977	551	0	0	0	0	116	0	667
1978	167	0	0	0	0	64	0	231
1979	0	0	0	249	100	605	0	950
1980	588	0	728	423	58	635	0	2432
1981	252	0	216	140	0	246	0	854
1982	194	0	198	80	74	215	0	765
1983	154	0	102	0	0	152	0	406
1984	160	0	216	100	0	153	0	629
1985	72	0	243	128	0	0	0	443
1986	80	0	0	40	0	0	0	120
1987	0	0	0	50	0	0	0	50
TOTAL	2222	0	1703	1210	232	2186	4771	12324
%	18.02	0.00	13.81	9.81	1.88	17.73	38.71	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en el avance del tren de vivienda. Delegación
Estado de México del INFONAVIT.

* Otras: S.N.M. Sindicato Nacional de Maestros.

Siglas. CTM: Confederación de Trabajadores de México.

CROM: Confederación Regional de Obreros Mexicanos.

CROC: Confederación Regional de Obreros y Campesinos.

Indep.: Se trata de sindicatos independientes.

No Sindic.: Trabajadores no sindicalizados.

CUADRO VII

INFONAVIT: RESUMEN DE LA RESERVA TERRITORIAL DELEGACION ESTADO DE MEXICO
EN EL MUNICIPIO DE COACALCO DE BERRIOZABAL EDO. DE MEX.
(1973 - 1987)

NOMBRE DEL FRENTE	FECHA DE ADQUISICION	SUPERFICIE ADQUIRIDA (m2)	%	SUP. TOT. UTILIZADA	%	SUP. TOTAL POR UTILIZAR ...	%	SUP. POR UTILIZAR URBANIZADA	BREÑA	NUM. TOT. VIV. (PLAN MAESTRO)	NUM. VIV. PROMOVIDAS	NUM. VIV. RESERVA
CONJUNTO COACALCO	6/4/79	27835.45	1.78	27835.45	2.12	0.00	0.00	0.00	0.00	430	430	0
BOSQUES DEL VALLE	27/04/78	24090.00	1.52	24090.00	1.93	0.00	0.00	0.00	0.00	200	200	0
LOMAS COACALCO	12/5/80	87442.58	5.53	32908.28	2.51	54534.32	22.90	10813.03	43721.29	1180	328	832
PARQUE RES. COACALCO	S/F	44864.18	2.83	44804.18	3.42	0.00	0.00	0.00	0.00	350	350	0
	21/08/77	28214.78	1.78	28214.78	2.15	0.00	0.00	0.00	0.00	200	200	0
	4/3/78	15615.00	0.88	15615.00	1.19	0.00	0.00	0.00	0.00	133	133	0
	05/04/79	30834.39	1.94	30834.39	2.33	0.00	0.00	0.00	0.00	355	355	0
	15/08/80	9183.72	0.58	9183.72	0.70	0.00	0.00	0.00	0.00	100	100	0
SN. RAFAEL COACALCO	24/07/74	754238.08	47.66	754238.08	57.45	0.00	0.00	0.00	0.00	**5980	5980	0
SN. RAF. COC. SECTOR SUR	24/07/74	489344.38	30.90	305891.68	23.28	183652.68	77.10	103582.92	90069.76	3686	2342	1344
VILLA DE LAS FLORES	1/1/74	39637.68	2.50	39637.68	3.02	0.00	0.00	0.00	0.00	295	295	0
EL CHAPARRAL *	24/07/88	31454.00	1.99	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0	0
TOTAL		1582552.18	100.00	1312911.18	100.00	238187.00	100.00	114395.85	123079.05	12889	10713	2176

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN INFORMACION NO PUBLICADA, PROPORCIONADA EN LA OFICINA DE CONTROL DE OBRAS
DE LA DELEGACION VII, ESTADO DE MEXICO DEL INFONAVIT.

- * ESTE TERRENO SE ADQUIRIO PARA HACER LA CONEXION DE DESCARGA DEL FRENTE DENOMINADO "RANCHO SAN PABLO".
- * SE INCLUYE UNA PROMOCION DE 200 VIV. QUE ES MANEJADA POR LA DELEGACION D.F. DEL INFONAVIT.
- * * * ESTA CIFRA NO COINCIDE CON LA PRESENTADA EN EL CUADRO J DEBIDO A QUE EN AQUEL SE INCLUYE LA SUP. DEL FRENTE EL CHAPARRAL.

CUADRO VIII

PROMOCION DE VIVIENDAS POR AÑO EN EL MUNICIPIO DE COACALCO ESTADO DE MEXICO
(1983-1987).

AÑO	NUM PROMO- CIONES	%	NUM. DE PROM. POR FRENTE	NUM. TOT. VIV. PROMOVIDAS	%	TAMAÑO PROMEDIO DE LA PROMOCION
1974	3	2.20	1 PARQUE RES.COAC 2 VILLA DE LAS F	645	6.30	215
1977	1	1.70	1 PARQUE RES.COAC	200	1.90	200
1978	2	1.50	1 BOSQ. DEL VALLE 1 PARQUE RES.COAC	333	3.20	167
1979	2	1.50	1 CONJ. COACALCO 1 PARQUE RES.COAC	515	5.00	258
1980	3	2.20	1 CONJ. COACALCO 1 LOMAS COACALCO 1 PARQUE RES.COAC	370	3.60	123
1981	2	1.50	1 CONJ. COACALCO 1 LOMAS COACALCO	150	1.50	75
1982	5	3.70	5 CONJ. COACALCO 4 NO DEF. EL FRENTE	552	5.40	110
1983	8	5.90	8 SN RAF. COACALCO	500	4.90	63
1984	27	19.90	27 SN RAF. COACALCO	1772	17.20	66
1985	33	24.30	2 LOMAS COACALCO 31 SN RAF. COACALCO	2142	20.80	65
1986	12	8.80	12 SN RAF. COACALCO	868	8.40	72
1987	38	27.90	1 LOMAS COACALCO 37 SN RAF. COACALCO	2248	21.80	59
TOTAL	136	100.00		10295	100.00	123

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN EL ESTADO DE LAS VIVIENDAS APROBADAS ASIGNADAS, TERMINADAS, ENTREGADAS, OCUPADAS Y TITULADAS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO EL 30 DE DICIEMBRE DE 1987.
DEPARTAMENTO DE CONTROL DE OBRAS OFICINA DE PROYECTOS.
DELEGACION VII ESTADO DE MEXICO, INFONAVIT

CUADRO IX

INFONAVIT: CUADRO SINTESIS DE LA RESERVA TERRITORIAL
ADQUIRIDA Y UTILIZADA POR PERIODO EN EL MUNICIPIO DE
COACALCO DE BERRIOZABAL EDO. DE MEXICO (1973-1987).

PERIODO	SUP. ADQUIRIDA (m ²)	%	NUM. PROMO- CIONES	SUP. UTILIZADA (m ²)	%	NUM DE VIVS. PRO- MOVIDAS	%
1973-1978	1328082.28	83.92	3	845018.4	6.44	645	6.30
1977-1982	223015.92	14.09	15	154029.87	11.73	2120	20.60
1983-1987	31454.00	1.99	118	1074379.67	81.83	7530	73.10
TOTAL	1582552.18	100.00	136	1312911.18	100.00	10295	100.00

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN LA INFORMACION OBTENIDA
EN LA OFICINA DE CONTROL DE OBRAS DE LA DELEGACION
DEL ESTADO DE MEXICO DEL INFONAVIT.

* ESTA ES LA SUPERFICIE UTILIZADA EN 11 DE LAS 15 PROMOCIONES
DE ESTE PERIODO. NO HUBO FORMA DE TERMINAR LA SUPERFICIE UTILIZADA
EN LAS PROMOCIONES RESTANTES.

CUADRO X

OPERACIONES HABITACIONALES REALIZADAS
POR EL INFONAVIT EN EL MUNICIPIO
DE COACALCO EDO DE MEX (1973-1987)

FRONTE	NUM PROMO- CIONES	%	NUM TOT VIV (PLAN MAESTRO)	%	NUM VIV PROMOVIDAS	%	NUM VIV TERMINADAS
BOSQUES DEL VALLE	1	0.70	200	1.60	200	1.90	200
CDU COACALCO	5	3.70	430	3.30	430	4.00	430
LOMAS COACALCO	4	2.90	1160	9.00	328	3.10	292
PARQUE RESID COACALCO	5	3.70	1138	8.80	1138	10.60	1138
SAN RAFAEL COACALCO*	119	87.50	9868	75.00	8322	77.70	5518
VILLA DE LAS FLORES	2	1.50	295	2.30	275	2.60	295
TOTAL	124	100.00	12889	100.00	10713	100.00	7893

FUENTE: INFORMACION SOBRE EL AVANCE DE OCUPACION DE VIVIENDAS INFONAVIT EDO. DE MEX.
* SE INCLUYEN LA 1a. Y 2a. SECCIONES DE SAN RAFAEL COACALCO
ASI COMO SAN RAFAEL COACALCO ZONA SUR

CUADRO XI.

VIVIENDAS APROBADAS Y ASIGNADAS POR AÑO A LAS DIFERENTES.
CENTRALES OBRERAS EN EL MUNICIPIO DE COACALCO.

AÑO	CTM	CROM	CROC	OCR	OTRAS*	INDEP.	NO SINDIC.	NO ESPECIF.	TOTAL.
1974	0	0	0	0	0	0	0	645	645
1977	200	0	0	0	0	0	0	0	200
1978	133	0	0	0	0	0	200	0	333
1979	355	0	0	160	0	0	0	0	515
1980	100	0	0	270	0	0	0	0	370
1981	0	0	0	150	0	0	0	0	150
1982	0	0	0	50	102	0	400	0	552
1983	160	46	0	0	144	72	78	0	500
1984	338	92	72	0	56	72	1082	60	1772
1985	236	220	154	92	0	108	1332	0	2142
1986	256	0	0	0	46	36	530	0	868
1987	538	364	0	128	220	36	962	0	2248
TOTAL	2316	722	226	850	568	324	4584	705	10295
%	22.50	7.00	2.20	8.30	5.50	3.10	44.50	6.80	100.00

FUENTE: AVANCE DEL TREN DE VIVIENDA
DELEGACION EDO. DE MEX. INFONAVIT.

* En la fuente de información consultada no se
especifica de cuales se trata.

CUADRO XII
RESUMEN DE LA RESERVA TERRITORIAL DE LA DELEGACION ESTADO DE MEXICO DEL INFONAVIT
EN EL MUNICIPIO DE CUATITLAN IZCALLI (1973-1987).

NOMBRE DEL PRENTE	FECHA DE ADQUISICION	SUP. ADQUIRIDA (m2)	%	SUP. TOTAL UTILIZADA	%	SUP. URBANA- NIZADA.	%	SUP. TOT. POR UTILIZAR	%	SUPERFICIE POR UTILIZAR URBANIZADA	BREÑA	NUM. TOT. VIV. (P. MAESTRO)	NUM. VIV. PROMOVIDAS	NUM. VIV. RESERVA
1.- Cuatitlán Izcalli (I)	12-IX-75	2871874.82												
1.1- Cuatitlán Izcalli Norte	"	1111413.88	29.72	1108703.88	41.17	111413.88	40.16	2710.02	0.33	2710.02	0.00	10381	10381	0
1.2- Cuaut. Izc. Zona Centro "Tepalgapa"	"	288706.54	7.72	220058.71	8.17	254073.59	9.18	88848.83	8.33	34018.88	34832.95	2854	2172	682
1.3- Cuaut. Izc. Zona Centro "Campo 1".	"	327354.29	8.75	153568.90	5.70	153568.90	5.55	173785.39	21.09	0.00	173785.39	2378	1184	1212
1.4- Cuaut. Izc. Zona Centro "Sector A".	"	211712.08	5.88	211712.08	7.88	211712.08	7.85	0.00	0.00	0.00	0.00	1872	1872	0
1.5- Cuaut. Izc. "Zona Sur".	"	(II) 429831.32	11.49	328818.28	12.20	383524.79	13.14	89813.03	8.47	34908.51	34908.52	3514	2910	604
1.8- Izcalli Gpo. Victoria.	S/F	302858.91	8.10	0.00	0.00	0.00	0.00	302858.91	36.76	0.00	302858.91	2882	0	0
2.- Distrito H-22.	24-X-79	74568.00	1.99	74568.00	2.77	74568.00	2.89	0.00	0.00	0.00	0.00	700	700	0
3.- Cuaut. Izc. U.N.A.M.	17-XII-79	23888.70	0.64	23888.70	0.89	23888.70	0.88	0.00	0.00	0.00	0.00	193	193	0
4.- Areas de la Hacienda.		39814.74	1.08	39814.74	1.47	39814.74	1.43	0.00	0.00	0.00	0.00	343	343	0
5.- Jardines de la Hacienda.	18-XII-79	35839.00	0.98	35839.00	1.33	35839.00	1.30	0.00	0.00	0.00	0.00	583	583	0
	28-VIII-80	5881.58	0.16	5881.58	0.22	5881.58	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00	100	100	0
	30-XII-79	48304.53	1.24	45345.86	1.88	48304.53	1.87	958.57	0.12	0.00	0.00	433	433	0
	18-VIII-79	90999.00	2.43	90999.00	3.38	90999.00	3.29	0.00	0.00	0.00	0.00	1198	1198	0
	22-I-81	33501.89	0.90	33501.89	0.00	33501.89	1.21	0.00	0.00	0.00	0.00	373	373	0
6.- Bosques de la Hacienda.	20-I-81	59531.45	1.43	59531.45	1.99	59531.45	1.93	0.00	0.00	0.00	0.00	847	847	0
	30-I-81	5950.00	0.16	5950.00	0.22	5950.00	0.22	0.00	0.00	0.00	0.00	100	100	0
6.1- B. de la Hda. "Plan Maestro" Secc. A.	18-I-85	121270.14	3.24	55011.74	2.04	55011.74	1.99	0.00	0.00	0.00	0.00	712	712	0
6.2- B. de la Hda. "Secc. B".	11-VI-88	155072.08	4.15	30390.65	1.13	30390.65	1.10	0.00	0.00	0.00	0.00	468	468	0
7.- Valle de la Hda.	12-IV-78	17283.50	0.48	17283.50	0.84	17283.50	0.82	0.00	0.00	0.00	0.00	197	197	0
	23-V-78	89088.49	1.85	89088.49	2.58	89088.49	2.50	0.00	0.00	0.00	0.00	577	577	0
	17-XII-78	22209.84	0.59	22209.84	0.82	22209.84	0.80	0.00	0.00	0.00	0.00	181	181	0
	16-VIII-79	8805.22	0.18	8805.22	0.25	8805.22	0.24	0.00	0.00	0.00	0.00	90	90	0
	20-I-81	82492.81	1.87	82492.81	2.32	82492.81	2.28	0.00	0.00	0.00	0.00	804	804	0
8.- Sn. Mcos. Ex-Hda. Cuemalla.	S/F	203375.95	5.44					203375.95	24.88	0.00	203375.95	0	0	0
TOTAL		3739089.70	100.00	2893029.19	100.00	2893029.19	100.00	821233.41	100.00	71633.41	749557.72	31538	28378	2498

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN EL RESUMEN DE LA
RESERVA TERRITORIAL DE LA DELEGACION EDO. DE MEX.
DEL INFONAVIT Y LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDADES DE
DICHO INSTITUTO.

(I) LA SUPERFICIE ADQUIRIDA ES LA SUMA DE LAS SEIS

FRACCIONES ENUMERADAS EN EL CUADRO (1.1 A 1.6).

(II) A LA SUPERFICIE REALMENTE ADQUIRIDA (429831.32 m2) SE SEGREGO

UNA SUPERFICIE DE 5120 m2 POR ESTAR EN LITIGIO CON LOS EJIDATARIOS DEL LUGAR

CUADRO XIII PROMOCION DE VIVIENDAS POR AÑO EN EL
MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI EDO. DE MEX.
(1973-1987)

AÑO	NUM. DE PROMOCIONES	%	NUM. DE PROM. POR FRENTE	NUM. TOT. VIV. PROMOVIDAS	%	TAMAÑO PROMEDIO DE LA PROMOCION
1975	2	0.70	1 DISTRITO H-22	2253	8.80	1127
1976	1	0.30	1 CUAUT. IZCALLI	1507	5.90	1507
1978	4	1.30	2 CUAUT. IZCALLI 2 VALLE DE LA HDA.	1132	4.40	283
1979	6	2.00	4 CUAUT. IZCALLI 1 ARCOS DE LA HDA. 1 VALLE DE LA HDA.	1200	4.70	200
1980	14	4.70	7 CUAUT. IZCALLI 6 JARDINES DE LA HDA. 1 VALLE DE LA HDA.	3045	11.80	218
1981	19	6.40	9 CUAUT. IZCALLI 7 BOSQUES DE LA HDA. 2 VALLE DE LA HDA. 1 JARDINES DE LA HDA.	1454	5.70	77
1982	21	7.00	9 CUAUT. IZCALLI 6 BOSQUES DE LA HDA. 6 JARDINES DE LA HDA.	1397	5.40	75
1983	27	9.10	19 CUAUT. IZCALLI 8 JARDINES DE LA HDA.	1846	7.20	68
1984	32	10.70	20 CUAUT. IZCALLI 5 BOSQUES DE LA HDA. 7 JARDINES DE LA HDA.	1984	7.70	62
1985	55	18.50	35 CUAUT. IZCALLI 10 BOSQUES DE LA HDA. 10 VALLE DE LA HDA.	3081	12.00	56
1986	43	14.40	35 CUAUT. IZCALLI 8 BOSQUES DE LA HDA.	2611	10.20	59
1987	74	24.80	71 CUAUT. IZCALLI 3 BOSQUES DE LA HDA.	4196	16.30	57
TOTAL	298	100.00		* 25706	100.00	316

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN LA INFORMACION PROPORCIONADA EN EL DEPARTAMENTO DE CONTROL DE OBRAS, OFICINA DE PROYECTOS, DELEGACION VII ESTADO DE MEXICO, INFONAVIT.

* FALTAN 670 VIVIENDAS PARA QUE ESTA CIFRA COINCIDA CON LA DEL CUADRO "J" DEL PRESENTE TRABAJO. SE CHECARON LAS CIFRAS PRESENTADAS EN NUESTRAS FUENTES DE INFORMACION PERO NO SE DETECTO LA CAUSA DE DICHA DISCREPANCIA.

Cuadro XIV

INFONAVIT: CUADRO SINTESIS DE LA RESERVA TERRITORIAL ADQUIRIDA Y
UTILIZADA POR PERIODO EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI
(1973-1987)

PERIODO	SUP. ADQUIRIDA (m2)	%	NUM. DE PROMOCIONES	%	SUP. UTILIZADA (m2)	%	NUM. DE VIV. PROMOVIDAS	%
1973-1976	2671674.82	77.19	3	1.00	74568.00	2.77	3760	14.60
1977-1982	587696.73	14.83	91	30.50	403767.07	14.99	8228	32.00
1983-1987	479719.15	7.98	204	68.50	2214674.08	82.24	13718	53.40
TOTAL	3739089.70	100.00	298	100.00	2693029.19	100.00	25706	100.00

Fuente: La misma del Cuadro XIII.

CUADRO XV

INFONAVIT: OPERACIONES HABITACIONALES REALIZADAS POR FRENTE
EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI (1973-1987)

FRENTE	NUM. DE PROMO CIONES	%	NUM. TOT. VIV. (PLAN MAESTRO)	%	NUM. VIV. PROMOVIDAS	%	NUM. VIV. TERMINADAS
ARCOS DE LA HDA.	1	0.30	343	1.10	343	1.30	343
BOSQUES DE LA HACIENDA *	39	12.50	2125	6.70	2125	8.10	1883
CUAUTITLAN IZC. **	214	72.30	24552	77.90	19392	73.50	12192
JARDINES DE LA HDA.	28	9.50	2667	8.50	2667	10.10	2667
VALLE DE LA HACIENDA	16	5.40	1849	5.90	1849	7.00	1651
	298	100.00	31536	100.00	26376	100.00	18736

FUENTE: ELABORACION PROPIA CON BASE EN EL LISTADO DE LAS VIVIENDAS APROBADAS, ASIGNADAS, TERMINADAS, ENTREGADAS, OCUPADAS Y TITULADAS EN LOS MUNICIPIOS DEL EDO. DE MEXICO AL 30 DE DICIEMBRE DE 1987 Y DEL RESUMEN DE LA RESERVA TERRITORIAL, DEPARTAMENTO DE CONTROL DE OBRAS, OFICINA DE PROYECTOS DELEGACION ESTADO DE MEXICO, INFONAVIT.

* EN ESTE FRENTE ESTAN INCLUIDOS TAMBIEN LOS FRENTES BOSQUES DE LA HACIENDA

* PLAN MAESTRO * (SECCION A) Y LA SECCION B.

** ESTAN INCLUIDOS LOS SIGUIENTES FRENTES: CUAUTITLAN IZCALLI ZONA CENTRO

"CAMPO 1", CUAUTITLAN IZCALLI ZONA CENTRO "TEPALCAPA", CUAUTITLAN IZCALLI ZONA CENTRO "SECTOR A", CUAUTITLAN IZCALLI ZONA SUR, CUAUTITLAN IZCALLI ZONA SUR, CUAUTITLAN IZCALLI ZONA NORTE, CUAUTITLAN IZCALLI U.N.A.M. Y EL DISTRITO H-22.

Cuadro XVI

VIVIENDAS APROBADAS Y ASIGNADAS POR AÑO A LAS DIFERENTES CENTRALES
OBRERAS EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI. (1973-1987)

AÑO	CTM	CROM	CROC	CCR	OTRAS *	INDEP.	NO SINDIC.	NO ESPECIF.	TOTAL
1975	0	0	0	0	0	0	0	2253	2253
1976	0	0	0	0	0	0	0	1507	1507
1978	928	0	0	0	0	0	0	204	1132
1979	644	0	240	0	236	0	316	0	1200
1980	1703	0	0	0	0	0	1006	100	3045
1981	736	96	250	0	0	66	306	0	1454
1982	849	0	141	95	0	0	312	0	1397
1983	780	52	150	43	0	121	700	0	1846
1984	1086	150	72	98	0	122	456	0	1984
1985	1462	286	334	170	139	72	618	0	3081
1986	1023	364	432	56	282	0	414	40	2611
1987	1346	504	774	138	466	108	820	40	4196
TOTAL	10557	1452	2393	600	1123	489	4948	4144	25706
%	41.10	5.60	9.30	2.30	4.40	1.90	19.20	16.10	100.00

Fuente: La misma del Cuadro XV.

Se trata básicamente de los sindicatos de los trabajadores ferrocarrileros y del
Instituto Mexicano del Seguro Social.

BIBLIOGRAFIA

Azueta, Antonio. (1986), "Algunos comentarios sobre la institucionalización de la planeación urbana en México" en Marcos Kaplan (coord.), *Estudios de Derecho Económico V*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Estudios de Derecho Económico, núm. 14), México.

_____ y Duhau, E. (1987), "De la Economía Política de la Urbanización a la Sociología de las Políticas Urbanas", UAM-A, *Revista Sociológica*, año 2, núm. 4.

_____ (1988a), "El marco jurídico de la planeación urbana y el régimen de la construcción", ponencia presentada en el *Congreso Desarrollo Urbano y Seguridad Estructural*, organizado por el Colegio de Ingenieros Civiles de México y la SEDUE, México, multicopiado.

_____ (1988b), "El significado jurídico de la planeación urbana en México: Diez años de legislación" ponencia presentada en el Seminario *Una década de Planeación Urbano-Regional en México*, El Colegio de México/CONACYT, Mayo 11-13.

_____ (1988c), "Reforma urbana y modernización del régimen local en México", *Estudios Municipales*, Año IV, marzo-abril de 1988, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, D.F.

_____ Cruz, M. y Cancino, M. (1984), "Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares en la Ciudad de México", UAM-A, México, *Revista A*, núm. 11.

Borja, Jordi. (1984), "Descentralización: una cuestión de método", UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología*, Núm. 4, octubre-diciembre.

_____ (1986), "Transformaciones territoriales e institucionales en Europa", UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVII/ Núm. 4, octubre-diciembre.

Carrión, Fernando. (1986), "La política del municipio en Quito", UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVIII/ Núm. 4, octubre-diciembre.

Cuautitlán Izcalli, ODEM (1974), *Nace una ciudad*, México.

Cheema G. Shabbir and Rondidelli D. (1983), *Decentralization and Development. Policy implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, California.

Duhau, Emilio (1988), "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la ciudad de México", El Colegio de México, en *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 3, Núm. 1, enero-abril. pp. 115-142

Garcia Peralta, B y Perló, M. (1981), "Las políticas habitacionales del sexenio: un balance inicial" en *Revista Habitación*, Núm. 2-3, abril-septiembre.

Garza Gustavo y Schteingart, M. (1978), *La acción habitacional del Estado en México*, El Colegio de México, México, (Colección Centro de Estudios Económicos y Demográficos, VI).

Gobierno del Estado de México [GEM], (1983a), *Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México*, Toluca, México.

____ (1983b), *Plan del Centro de Población Estratégico del Municipio de Coacalco de Berriozabal*, Toluca, México.

____ (1984), *Plan Estatal de Desarrollo Urbano*, Toluca, México.

____ (1987a), *Plan del Centro de Población Estratégico del Municipio de Ecatepec de Morelos*, "Gaceta del Gobierno" del día 23 de febrero, Toluca, México.

____ (1987b), *Plan del Centro de Población Estratégico del Municipio de Cuautitlán Izcalli*, "Gaceta de Gobierno" del día 20 de febrero, Toluca, México.

____, Departamento de Control y Supervisión de Fraccionamientos. Dirección General de Desarrollo Urbano y Vivienda: "Listado de fraccionamientos autorizados en los municipios del Estado de México de 1958 a 1987".

____, Archivo de fraccionamientos del Estado de México (AFEM). Legajo 121 71 04 220 -1- Complejo Industrial Cuamatla.

Harris, Richard L. (1983), "Centralization and Decentralization in Latin America" en Cheema and Rondinelli, *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, California.

INFONAVIT, Estado de México, Departamento de Control de Obras. Oficina de Proyectos (1987), Documento de reserva territorial, México.

____ (1988), "Reglas a las que se someten las promociones de vivienda", México.

____ Informes Anuales de Actividades, (1973-1987).

López Monjardín, A. (1986), *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, Ed. Siglo XXI, México.

López Saavedra N. y Torres Jiménez R. (1984), *Una nueva ciudad: Cuautitlán Izcalli*, UAM-A, Tesis presentada para obtener el título de Lic. en Sociología, México.

Martínez Assad, C. y Ziccardi, A. (1986), "El municipio entre la sociedad y el estado", UNAM, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Revista Mexicana de Sociología, Año XLVIII/Núm. 4, octubre-diciembre.

Massolo, Alejandra. (1984), "La corriente hacia abajo: descentralización y municipio", UNAM, México, Revista de Ciencias Políticas y Sociales, Núm. 128.

Melé, Patrice. (1986), "Poder local y urbanización en la ciudad de Puebla" en J. Padua y A. Vanneph, (coords.), *Poder local y poder regional*, El Colegio de México/CEMCA, México.

Negrete, Ma. Eugenia y Salazar, H. (1986), "Zonas Metropolitanas en México", El Colegio de México, México, Revista Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 1, Núm. 1, enero-abril.

Nunes, Edison. (1986), "movimientos y prácticas urbanas en Brasil" UNAM, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Revista Mexicana de Sociología, Año XLVIII, Núm. 4, octubre-diciembre.

Núñez, Oscar. (1982), "INFONAVIT. Un sistema corporativo para asalariados bajos" en Emilio Pradilla (comp.), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM-X, México.

Rivera, Alberto. (1986), "Municipio y problemas urbanos en Bolivia", UNAM, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Revista Mexicana de Sociología Año. XLVIII, Núm.4, octubre- diciembre.

Schteingart, Martha. (1982), "El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano. El caso de México", en E. Pradilla (comp.),

Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina, UAM-X, México.

____ (1983), "La promoción inmobiliaria en el área metropolitana de la Ciudad de México (1960-1980)" *El Colegio de México, México, Revista Demografía y Economía, Núm. XVII, Vol. 1.*

____ y Rubalcava, R. (1985), "Diferenciación socio-espacial intraurbana en el área metropolitana de la Ciudad de México", *El Colegio de México, México, Revista Estudios Sociológicos, Vol. 3, Núm. 9. septiembre-diciembre.*

____ (1988a), *Los productores del espacio habitable. Empresa, estado y sociedad en la Ciudad de México*, *El Colegio de México, México, (en prensa).*

____ (1988b), "Dinámica poblacional. estructura urbana y producción del espacio en la zona metropolitana de la ciudad de México (un análisis preliminar)", multicopiado.

Tolezzí Chocano, M. y Sánchez, A. (1979), *Municipalidad y gobierno local. El D.L. 22250 en el tapete*, Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima.

Vanneph A. y Revel-Mouros J. (1986), "La descentralización en Francia" en J. Padua y A. Vanneph (coords.), *Poder local, poder regional*, *El Colegio de México/CEMCA, México.*

Viviescas, Fernando. (1986), "Identidad municipal y cultura urbana", UNAM, México, Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología, Año XLVIII, Núm. 4, octubre-diciembre.*

Witker, Jorge. (1986), "La coordinación estatal en el contexto de la planeación en México" en Marcos Kaplan (coord.), *Estudios de Derecho Económico V*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Estudios de Derecho Económico, 14).