

Martha Shteingart

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



EL COLEGIO DE MÉXICO

ÍNDICE

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

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

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

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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