

## Expansión urbana, mercado del suelo y estructura de poder en la ciudad de México

Legorreta, Jorge

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Legorreta, J. (1991). Expansión urbana, mercado del suelo y estructura de poder en la ciudad de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 36(145), 45-76. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1991.145.51659>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

*EXPANSION URBANA,  
MERCADO DEL SUELO  
y estructura de poder en la ciudad de México\*\**

---

### Introducción

El crecimiento anárquico e incontrolado de las periferias urbanas, principalmente la ocupación de áreas inadecuadas para un equilibrado desarrollo urbano, han sido en las últimas cinco décadas las características esenciales de la urbanización de la ciudad de México.

En este proceso de urbanización aparecieron nuevas modalidades. Las viejas concepciones sobre su "espontaneidad" y "marginalidad" han sido rebasadas por nuevos fenómenos urbanos, principalmente vinculados al sector inmobiliario que opera en esos asentamientos populares de carácter ilegal. El lograr que la población mayoritaria tenga acceso a un terreno donde habitar y disponga de los servicios urbanos más elementales es el objetivo de diversas redes organizativas de gestión, que proliferan en las periferias urbanas.

El proceso de urbanización que llevan a cabo esas redes de agentes se inicia en la práctica a través del control y el acceso a la tierra. El conjunto de acciones en torno a ésta constituye en realidad la esencia de una peculiar promoción inmobiliaria, en tanto que convierte a los dirigentes de dichas organizaciones en auténticos promotores inmobiliarios. Esta metamorfosis es la única vía a través de la cual amplios sectores de la población tienen acceso a un terreno donde habitar.

La importancia del acceso a la tierra urbana va más allá de la simple ocupación de un lote. Sus implicaciones generales radican en dos aspectos: se

\* En colaboración con Mauricio Aldana y Edna Elena Vega.

\*\* Este documento forma parte del proyecto de investigación *Impactos ambientales del crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1970-1990*, que el autor dirige en el Centro de Ecodesarrollo (CECODES).

transforman las formas colectivas de la propiedad agraria en formas de propiedad privada; y se incorporan al proceso de urbanización capitalista vastas áreas periféricas sin un uso definido, que acelera notablemente la expansión física de las ciudades.

El eje que hace posible tales fenómenos urbanos es un mecanismo complejo de transformación de la tierra en mercancía, mediante el cual se incorpora a su valor de uso una nueva forma de valor producto del trabajo, a través de diversos mecanismos sociales de transferencia.

La función principal del promotor es la de agente innovador en la valorización de la tierra al introducirla en los procesos de acumulación. La tierra aledaña a las ciudades bajo sus diferentes formas de propiedad (colectiva y privada, agraria, públicas o privadas sin uso definido) se transforma en objeto mercancía y con ello se vencen los obstáculos que dichas formas habían representado para el proceso de acumulación. De esta manera se dinamiza un mercado inmobiliario que extiende y consolida la urbanización.

Los fenómenos de acumulación de capital en el sector inmobiliario son producto y parte de un proceso más amplio de valorización del capital en su conjunto, que se da tanto en la ciudad como a nivel regional. Inversiones realizadas en la estructura productiva y en la urbana, tienen un efecto directo sobre el suelo: incrementan su valor y su precio. La tendencia implícita de expansión de la acumulación del capital provoca que la valorización desarrollada con mayor intensidad en las áreas centrales, se desplace hacia áreas periféricas en donde sus efectos son incipientes o han tenido menores alcances. Parte indisoluble pues, del crecimiento y la expansión de la ciudad es el mercado del suelo donde se edifica la vivienda popular.

En las particulares condiciones de nuestro país, la mayor parte de las necesidades de habitación se han satisfecho en las periferias urbanas. El acelerado crecimiento urbano y poblacional de la ciudad de México —de los más elevados del mundo— imprimieron al suelo y la vivienda características altamente complejas y contradictorias, mismas que se abordan aquí de manera general. Nos centramos básicamente en el proceso de expansión urbana que tuvo lugar de 1970 a la fecha, distinguiendo principalmente las prácticas sociales de los diversos agentes que actúan en torno al mercado del suelo.

## **La concentración y el crecimiento urbano**

Elevadas tasas de crecimiento natural así como altas migraciones a la ciudad de México condujeron a que actualmente sea la más poblada del planeta. Entre 1960 y 1980 la tasa de crecimiento de las áreas urbanas fue casi del cinco por ciento (4.9%). La estimada de 1980 a 1989 fue ligeramente menor, del cuatro por ciento, pero representan todavía de las más elevadas del mundo. En los

últimos cinco años, se han incorporado a la ciudad alrededor de mil 300 habitantes al día, de los cuales un 43 por ciento provinieron del interior del país.

Hay que llamar la atención de que, desde hace tres décadas las tasas más elevadas se registraron en las periferias de la ciudad. Entre las décadas de 1950 y 1980 los 17 municipios denominados conurbados del Estado de México registraron tasas totales de crecimiento poblacional de 7.27, 11.8 y 8.13% respectivamente. Mientras el Distrito Federal alcanzó en los mismos periodos sólo el 4.6, 3.44 y 2.23 por ciento (Negrete, E. y Salazar, H. 1987: 127); asimismo, de los casi 7 millones de habitantes que tenía en 1970 pasó a 10.3 en 1989; mientras en los 17 municipios conurbados la población pasó de dos a nueve millones (Delgado, Javier, 1988: 64A).

Hasta 1989 el área metropolitana de la ciudad de México no registra disminuciones significativas en su ritmo de crecimiento; cuenta con una población de 19.2 millones de personas y de no modificarse dichas tendencias históricas para el año 2000 —a sólo 10 años más— habitaremos alrededor de 28 millones de personas en la ciudad. De cumplirse esta predicción, será necesario edificar anualmente espacios urbanos para un poco menos de un millón de personas; o sea, cada año una ciudad casi del tamaño de Puebla.

Para este entonces la ciudad ampliará su territorio urbano 638 kilómetros cuadrados más, superficie urbanizada que tenía en 1970. De mil 184 kilómetros cuadrados que actualmente tiene, llegará a mil 822. Sólo por crecimiento natural y social será necesario edificar un millón 886 mil viviendas (aproximadamente 171 mil al año), independientemente de las necesidades por rezagos, las nuevas familias y los déficits por hacinamiento y la calidad de la vivienda.

Sin embargo, el problema central a resolver no es la dimensión cuantitativa de la ciudad expresada ya sea en su población o en su área. Hay que erradicar el mito de asignar al excesivo crecimiento poblacional y al tamaño de la ciudad, el origen de nuestros males urbanos; equivocáramos los caminos a las verdaderas soluciones si nos avocamos exclusivamente a tratar de disminuir dichos crecimientos cuantitativos. El tamaño es sin duda un factor importante, pero lo determinante son las formas cualitativas que adopta el crecimiento urbano y las políticas generales que lo rigen; y eso depende a su vez de las políticas a nivel nacional.

El discurso preocupante del acelerado y desmedido crecimiento y el “excesivo” tamaño de la ciudad es permanentemente reiterado desde principios del siglo. Se plantea, por ejemplo, durante el auge porfirista cuando la ciudad alcanza un área de 40.1 kilómetros cuadrados; reaparece en forma notoria durante los primeros años de la década de los treinta cuando llegó a los 91.4 kilómetros cuadrados y más reciente a partir de la década de los ochenta. Invariablemente, las crecientes necesidades derivadas del tamaño de la ciudad se han resuelto por las modificaciones tecnológicas de la infraestructura y los servicios. La ciudad continuará así su histórico proceso de crecimiento.

En determinadas etapas de desarrollo, la concentración y su consecuente expansión territorial de la ciudad de México es consubstancial del crecimiento económico. Los auges del desarrollo económico de México no existirían sin ese patrón de concentración urbana y expansión territorial de la ciudad. Dicho crecimiento económico requirió — y requiere todavía — espacios para industrias, comercios, equipamientos, etc.; y lo más importante: alojar la fuerza de trabajo que sustenta las actividades productivas. Por tanto, este proceso no debiera conducirnos ni a la fatalidad ni al catastrofismo, pero tampoco a la inmovilidad. El reto fundamental que enfrentará el futuro de la ciudad es la orientación que debe darse a los procesos de expansión y crecimiento urbano.

### **Las políticas y la planificación urbana**

Detener o disminuir el ritmo de crecimiento y la expansión de la ciudad, ha sido una preocupación expresada en algunos ámbitos del sector gubernamental y hasta en esferas académicas; pero todavía no, definitivamente del sector empresarial y demás fuerzas de la producción que se han beneficiado y siguen beneficiándose de la concentración urbana. Las políticas de descentralización y programas para detener la expansión urbana, desde los que atañen criterios de inversión y gasto público, hasta los más específicos de control del suelo, incluyendo los jurídicos legales, han sido hasta hoy limitados para cumplir sus fines. Mencionemos los más importantes:

De 1970 a 1976, el programa para la descentralización de ciudades industriales de SOP-NAFINSA. De 1976 a 1982, el ambicioso programa de puertos industriales y las disminuciones relativas respecto a otras regiones, del gasto público para la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), asimismo, los ambiciosos planes de desarrollo regional a nivel nacional. De 1982 a 1988, destacan el programa de desconcentración de la administración pública y los programas de control de la expansión territorial; como por ejemplo el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE) del DDF, cuyo objetivo era, entre otros, detener el crecimiento urbano hacia el sur de la ciudad. Con el mismo sentido para el caso de los municipios conurbados del Estado de México, fue puesto en operación desde 1983 el programa “Pinte su Raya”.

Estos dos últimos programas intentaban delimitar el crecimiento urbano por medio de una línea demarcada físicamente, y contenida en los planes de desarrollo delegacionales o municipales. En este contexto hay que mencionar las drásticas sanciones aprobadas en los códigos civiles y penales del DF y Estado de México, que incluyen penas carcelarias por varios años a personas que vendan y compren terrenos ejidales. Como es bien sabido, estas transacciones ilegales representan uno de los factores de la expansión de la ciudad.

Durante 1989, no fueron anunciados nuevos programas substancialmente distintos a los existentes; sin embargo, los cambios de gobernatura del Estado de México imprimieron mayor flexibilidad y menor rigor en el control del programa "Pinte su Raya" provocando nuevos desbordamientos territoriales más allá de los límites oficiales del crecimiento urbano. En tanto en el DF continuaron los controles administrativos y policiacos sobre las reservas ecológicas del sur de la ciudad (colocación de sellos de clausura en las viviendas ubicadas fuera de los límites del crecimiento, recorridos de policía montada, casetas de vigilancia, etc.). Aún así, el mercado ilegal de terrenos continuó —y continúa— rebasando la línea de control urbano. No sólo los habitantes pobres se ubicaron más allá de los límites permitidos también algunas promociones inmobiliarias para sectores medios (condominios verticales y horizontales) y hasta proyectos públicos, como el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco (300 mil hectáreas); este último ubicado en las áreas de reserva ecológica de la delegación.

¿Ha sido posible detener, disminuir u orientar el crecimiento y la expansión urbana con estas políticas, programas y mecanismos legales? La respuesta es que, a pesar de representar esfuerzos importantes, no son todavía suficientes ni eficientes para impulsar un proceso de crecimiento urbano más racional y equilibrado con el medio ambiente. Esto se debe en gran parte a la todavía insuficiente capacidad política y planificadora estatal para impedir la continua e incesante expansión urbana de la ciudad.

Es cierto que se ha logrado aminorar el crecimiento en el DF, particularmente hacia el sur, en donde se localizan las zonas verdes y boscosas más privilegiadas de la ciudad; pero probablemente porque se preservarán en el futuro para sectores de altos ingresos. Así parece indicar los constantes desalojos de pobladores de bajos ingresos en las zonas del Ajusco y Xochimilco (1988-1989) y la proliferación de zonas financieras, comerciales y habitacionales para altos ingresos, permitidos al sur del periférico. De esta manera el crecimiento se expandirá con mayor intensidad hacia los restantes puntos de la ciudad, precisamente en todos los municipios conurbados que envuelven el territorio del DF.

En este sentido resalta por su importancia el gran centro comercial de Santa Fe (850 hectáreas) que, apoyado con infraestructura y equipamiento financiado por el gobierno del DDF, será un impulsor de la expansión urbana de las delegaciones Alvaro Obregón, Cuajimalpa y el municipio conurbado de Huixquilucan.

Así, la mayor parte de los nueve millones de nuevos pobladores que albergará la ciudad para el año 2000, se alojarán al norte, oriente y poniente de la ciudad. Asimismo, los más agudos conflictos urbanos provocados por el desempleo y las insuficiencias de los más elementales servicios, se trasladarán hacia los 38 municipios conurbados del Estado de México que estarán

prácticamente poblados para ese entonces. Estos representarán el 70 por ciento del área urbana de la ciudad. Reiteramos: dichos conflictos no son ni estarán determinados por el tamaño de la ciudad. En muchas otras urbes de menor tamaño se gestan, incluso con mayor radicalidad. Por tanto, su génesis depende de las políticas urbanas que se adoptan y de los particulares mecanismos en que se fundamenta el proceso de urbanización de la ciudad de México, en que se ha basado el proceso de urbanización de la ciudad de México.

## Los rasgos de la expansión urbana

En los últimos 20 años la ciudad multiplicó su extensión casi dos veces. Auges y depresiones de ciclos económicos parecen no afectar su ritmo de crecimiento que se mantuvo, en general, con tasas estables en cuanto a la expansión del suelo urbano. El territorio fue ocupado durante ese lapso por la gestión de múltiples grupos pertenecientes a la esfera tanto pública como privada, y pertenecientes al sector industrial, comercial e inmobiliario. En este último se incluyen aquellas estructuras organizativas que dominan la apropiación ilegal del suelo cuyas formas de operación no difieren de las empleadas por los grupos inmobiliarios más consolidados.

La necesidad de suelo para el conjunto de actividades productivas, y su consecuente encarecimiento provocó irremediamente la ocupación de vastas áreas agropecuarias y boscosas; asimismo, zonas rocosas y erosionadas, como los Pedregales del Ajusco y los alrededores del lago de Texcoco. Las montañas y los cerros son hoy también objeto de ocupación para usos urbanos. De 1970 a 1989 la mancha urbana se extendió alrededor de 88 mil metros cuadrados al día, equivalentes al área de 15 campos de fútbol.

Al igual que la población, el crecimiento del área urbana fue más elevado en los municipios del Estado de México. Durante el periodo de 1970 a 1989, mientras en los conurbados se registró un incremento del 166 por ciento en el DF fue sólo del 42 por ciento. Casos notables de incorporación de nuevas áreas para usos urbanos se dieron, durante ese mismo periodo, en Chimalhuacán (incremento del 713%), Chicoloapan (563%), Chalco (473%), Cuautitlán Izcalli (518%) y Tultitlán (529%). En el DF, los incrementos no rebasaron el 200 por ciento; destacan las delegaciones periféricas: Milpa Alta (168%), Cuajimalpa (155%), Tlalpan (147%).

Un rasgo característico del modelo de crecimiento de la ciudad es el doble y paralelo proceso de la expansión urbana: de la mancha urbana hacia afuera y de los pequeños poblados todavía sin conurbarse hacia dicha mancha. Este último se gesta principalmente en las cabeceras municipales que al extender sus fronteras urbanas se acercan irremediamente "a la ciudad".

Los sistemas de transporte, han jugado un papel determinante en el proceso de metropolización y la expansión urbana de la ciudad de México; en la actualidad principalmente los llamados *colectivos* (combis y minibuses), que predominan en casi todo el territorio de la (ZMCM) y en algunos puntos ya rebasan sus fronteras, como en los casos de Cuautla (Morelos) y Tezontepec (Hidalgo). La base de ello es un fenómeno conexión-expansión-consolidación-conexión-expansión-consolidación.

Desde 1940, la ciudad de México ha sido producto de continuas ocupaciones ilegales de suelo y de alargados procesos constructivos de vivienda individual realizados por sectores de bajos ingresos. Así desde 1970 a la fecha, destacan notoriamente sobre el espacio construido, los asentamientos ilegales o irregulares que predominan en la estructura urbana de la ciudad.

La ilegalidad en la ocupación del suelo es y sigue siendo uno de los factores que ha conformado gran parte de los espacios y la historia urbana de la ciudad de México. Sin embargo, a pesar de su predominancia cuantitativa dichos asentamientos no han sido, ni son determinantes en la estructuración del espacio metropolitano; aunque causantes importantes de la expansión de la ciudad, su generación es resultado de una estrategia más estructurada de apropiación del suelo. Invariablemente surgen en zonas aledañas donde previamente se instalan otros servicios más organizados: conjuntos habitacionales incluyendo los de sectores medios y altos. Industrias, grandes centros de comercio y grandes vialidades. Los casos más recientes son: con la carretera federal a Puebla los asentamientos ilegales de Chalco; con las zonas residenciales de Lomas Verdes, Chiluca y Valle Escondido. Los de Atizapán y Nicolás Romero; en Cuautitlán Izcalli con las unidades habitacionales promovidas principalmente por AURIS. En Ecatepec, Tecámac y Atenco con las vialidades a Pachuca, Tizayuca y ciudad Sahagún.

En el periodo de 1970-1989, los ritmos más acelerados de expansión respecto al mercado ilegal del suelo se orientaron hacia cinco grandes ejes: a) el norte siguiendo las vialidades a Pachuca por la autopista y la carretera federal, y la zona de las pirámides. Con dichas obras se incorporaron a la ilegalidad zonas de los municipios de Ecatepec, Tecámac, Acolman, Atenco, Tezoyuca y San Juan Teotihuacán; b) A los lados de las vialidades que conducen a Tlanepantla y Naucalpan, hacia Querétaro y Zumpango; aquí se incorporaron a la ilegalidad parte de los municipios de Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Melchor Ocampo, Zumpango y Tepotzotlán; c) Hacia Atizapán de Zaragoza y Nicolás Romero, incorporando además parte del municipio de Naucalpan; d) Hacia el sur y poniente por las vialidades a Cuernavaca, Cuautla y Toluca; tanto por el Ajusco como por las autopistas federales y estatales. Con dichas vialidades se urbanizan ilegalmente parte de las delegaciones de Tlalpan, Xochimilco y Magdalena Contreras, y, e) La más importante por su magnitud, hacia la carretera federal a Puebla que comprende parte de Iztapa-



lapa, Los Reyes, Iztapalapa y Chicoloapan y casi la totalidad de Chalco y Chimalhuacán.

Agotados prácticamente los terrenos planos del Valle de México o bien acaparados por intereses inmobiliarios mejor organizados, los sectores populares demandantes de suelo y vivienda empezaron desde mediados de la década de los sesenta a ocupar masivamente los terrenos de altas pendientes (cerros, cañadas, montañas, sierras). Con la terminación de la primera década de la crisis (80-90) una nueva ciudad empezó a configurarse: *la ciudad de las alturas*; nuevo reto de mexicanos para asegurarse un pedazo de tierra para su reproducción. Las zonas montañosas del Ajusco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Huixquilucan, Ecatepec y Tultitlán empezaron a colonizarse originando nuevas estrategias de sobrevivencia, principalmente en el abasto de alimentos, agua, gas y electricidad.

Según nuestros cálculos, en 1989 las áreas de ilegalidad respecto a la tenencia de la tierra representan el 27 por ciento del área total urbanizada en la ciudad de México,<sup>1</sup> aproximadamente 324 km<sup>2</sup> superficie equivalente al área urbana que ocupa la ciudad de Guadalajara. En dicha área existen aproximadamente un millón 260 mil lotes irregulares habitados por alrededor de 6 millones 678 mil habitantes de bajos ingresos, lo cual equivale a casi 2.2 veces la población de Monterrey.<sup>2</sup> Un 34 por ciento de la población citadina no cuenta con tomas de agua ni drenaje, defeca en letrinas o al aire libre y tiene luz eléctrica deficiente, principalmente a base de cableado o "diablitos"; además carece de servicios asistenciales cercanos a su domicilio.

Irregularidad en la tenencia de la tierra se presenta en las 16 delegaciones del DF, y en 32 de los 54 municipios que conforman la (ZMCM); incluso, en el caso del DF, existe en las delegaciones centrales prácticamente saturadas desde 1970; por ejemplo, Cuauhtémoc (75 hectáreas) y Benito Juárez (23); aunque los problemas más críticos se encuentran en las delegaciones periféricas, destacan sobre manera la Gustavo A. Madero con presiones de asentamientos ilegales hacia la sierra de Guadalupe (3 mil 363 hectáreas) y las tres más importantes del sur: Tlalpan, Xochimilco e Iztapalapa (las tres con 4 mil 235 hectáreas).

Aún cuando las políticas de control en el DF han sido más vigorosas que en los municipios conurbados, no han sido suficientes para detener la expansión hacia el área de conservación ecológica. En Iztapalapa la ocupación ilegal ha rebasado los límites de crecimiento en la colonia San Pablo III y Potrero La Luna; en Tlalpan en la colonia Zacatón; y en Magdalena Contreras en

<sup>1</sup> Se trata de un cálculo aproximado. La información oficial disponible, fue complementada con un extenso trabajo de recorridos de campo.

<sup>2</sup> Se consideró como superficie ilegal el 51% del total de la expansión de 1970 a 1989, que fue aproximadamente 57,615 hectáreas; un 28% de vialidad con lotes promedio de 200 metros cuadrados y familias de 5.3 miembros. Los fraccionadores ilegales calculan por hectárea un promedio de 36 lotes de 200 metros cuadrados y 60 de 120 metros cuadrados, incluyendo vialidad.

Huayotla, Tenango, Ameyuca y Tierra Colorada. De particular interés se encuentran localidades pequeñas ubicadas a los lados de la carretera a Cuernavaca y alejadas relativamente de la mancha urbana. Ahí, ya desde 1981 se ha generado una libre comercialización del suelo urbano; por ejemplo, en las colonias Paraje Topilejo y en Tehuisco, las cuales se conurbarán seguramente en un futuro cercano con el área urbana de la ciudad.

Según la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural del DF (COCODER) en el área de conservación ecológica del DF (aproximadamente 80 mil hectáreas) se localizan alrededor de 131 asentamientos irregulares que suman un total de mil 351 hectáreas. Hay que indicar que las zonas de ocupación ilegal en dicha zona se han reducido en los últimos años debido a los desalojos realizados entre 1987 y 1989 principalmente en Lomas de Seminario y la Cruz (Tlalpan), Caltongo (Xochimilco) y Chimalpa (Cuajimalpa).

Con respecto a los municipios del Estado de México, los 17 denominados tradicionalmente conurbados concentran 88 por ciento de las áreas irregulares de todo el Estado (17 mil 904 hectáreas); otros 15 más, prácticamente conurbados con la ciudad agregan 2 mil 383 hectáreas, para un total de 20 mil 287 hectáreas irregulares. Esto representa el 58 por ciento de toda el área ilegal de la ciudad de México. Los municipios con mayores áreas de irregularidad son cuatro: Chalco, Ecatepec, Chimalhuacán y Naucalpan; en conjunto alcanzan casi el 50 por ciento del área ilegal de los 17 conurbados.

En algunas entidades administrativas la cantidad de área ilegal llega a representar la mitad y más de su área urbanizada. Por ejemplo, en las delegaciones Tlalpan, Gustavo A. Madero y Milpa Alta alcanza el 48, 49 y 51 por ciento respectivamente. En Xochimilco y Cuajimalpa el 59 y 61 por ciento. En los municipios conurbados es aún mayor su proporción: Chimalhuacán 57 por ciento, Nicolás Romero 67 por ciento y en Chalco llega al 70 por ciento.

Al igual que en el DF, intentar detener la expansión de la mancha urbana mediante la demarcación física a probado su insuficiencia para alcanzar sus objetivos. En algunos municipios la línea originalmente aprobada en 1985 por legislaturas locales se ha ampliado hasta en dos ocasiones. En 1985 en Chalco, Tultitlán, Chimalhuacán y Ecatepec. En 1986 en Nicolás Romero, Ecatepec, Atenco, Tepotzotlán, Tecámac, Coacalco, principalmente. En la actualidad, fuera del límite urbano permitido se han detectado zonas irregulares en 15 de los 17 municipios conurbados; sobresalen Tultitlán (769 hectáreas) y Ecatepec (383); pero también en otros más alejados como Tepotzotlán, Nextlalpan, Acolman, Tezoyuca y Atenco.

La ilegalidad del suelo condiciona no sólo el otorgamiento de los servicios básicos, sino también los procesos de edificación de la vivienda. Sin embargo, en realidad, los verdaderos obstáculos no son de orden jurídico. La ilegalidad es el sustento de mecanismos especulativos del mercado del suelo y de las estructuras políticas de control. El acceso al suelo y a la vivienda mediante estas

formas ilegales de apropiación del espacio, son la base del corporativismo urbano en las periferias de la ciudad de México. Por ello se permite, se ampara e incluso, se fomenta.

### **El mercado del suelo en áreas ilegales de las periferias urbanas**

Las operaciones mercantiles basadas en el suelo constituyen la base del proceso de acumulación del sector inmobiliario. De éste forma parte indisoluble el mercado ilegal de la tierra que opera en las periferias de la ciudad. Tal sentido, la expansión de la ciudad o sea la reproducción del suelo, sea ilegal o no es requisito indispensable para la acumulación inmobiliaria.

El mercado del suelo en áreas ilegales de la periferia urbana es parte de un sector inmobiliario conformado por estructuras económicas poco estables y carentes de canales financieros; por tanto con alto grado de contingencias para operar con ganancias permanentes durante su proceso ilegal. De ahí que, durante el inicio requiera necesariamente de la *masividad*, pues ello le asegura ciertos niveles de rentabilidad. Por otra parte, aquellos obstáculos que de alguna manera impiden la expansión del suelo, sean de estos ordenamientos jurídicos penales, administrativos o derivados de la planificación urbana, son suprimidos mediante otra característica esencial del mercado del suelo periférico: *la ilegalidad*. La ilegalidad no sólo acelera la reproducción del suelo; también articula al Estado, los contradictorios intereses de los agentes que detentan el control de dicho suelo.

Sin respetar el tipo de propiedad, el suelo de la frontera urbano-agrícola de la ciudad se intercambia mercantilmente en un ámbito altamente especulativo. Esta vía constituye la única posibilidad para que sectores mayoritarios de la población accedan a un terreno y a una vivienda.

En la considerable dimensión cuantitativa que ha adquirido en los últimos años el mercado ilegal del suelo en la ciudad de México ha influido sin duda, las crecientes necesidades de vivienda, las cuales rebasan en mucho la lenta e ínfima edificación de viviendas populares de los distintos organismos gubernamentales. Sin embargo, un factor más importante ha sido la crisis y el abandono agrario en que se encuentran las áreas agropecuarias delimitantes con la mancha urbana, tanto de la ciudad de México como la de los poblados que la circundan. A la falta de créditos, de apoyos técnicos, o bajos precios de garantía, hay que agregar las disminuciones en el abastecimiento del agua producto de la sobreexplotación de los mantos acuíferos para usos urbanos. Estas desventajosas condiciones para preservar la producción agrícola, facilitaron la disposición del sector agrario para vender ilegalmente sus tierras, mismas que fueron y seguirán ocupándose mientras no desaparezcan tales

desventajas. La cercanía de esas tierras a la ciudad y por tanto las relativas atracciones de la urbanización (consumos más amplios, mejor educación, mayor grado de cultura y demás servicios) determinaron también la disposición de los campesinos a la venta de su tierra, en la medida que representa para estos una forma de integrarse a la *modernidad urbana*. Las notorias disparidades entre lo obtenido por sembrar y por vender la tierra para usos urbanos deriva no tanto de la disminución en las rentabilidades agrarias, (comprobadas en la mayor parte de los casos estudiados) sino por el surgimiento de un elevado precio del suelo urbano fijado como todo producto especulativo: por las necesidades y la demanda, más que por su costo de producción. En 1981 ejidatarios del Valle de Chalco obtuvieron ingresos por la venta ilegal de sus parcelas 8.3 veces más lo obtenido por su cosecha anual; y en 1985 la venta de una hectárea fue equivalente a 14 mensualidades del salario mínimo de ese entonces, mientras lo obtenido por su cosecha anual fue de sólo 4.3 veces (Castañeda, 1988).

El mercado ilegal de la tierra posibilita el surgimiento de considerables ganancias para el agente promotor que la compra al ejidatario y la vende posteriormente al colono. Según nuestra información disponible más reciente (octubre 1989) la hectárea de un terreno plano se adquirió por los agentes promotores entre los 15 y los 20 millones de pesos equivalentes a mil 500 y dos mil pesos por metro cuadrado. Sin ninguna inversión considerable, salvo la indispensable para su lotificación, estos terrenos se venden en su primera venta (es decir no traspaso entre particulares) entre cinco mil y 78 mil pesos metro cuadrado, según tamaño, condición física y ubicación del terreno. No se detectó una relación directa del precio del suelo con la distancia al centro de la ciudad.

La semejanza en los precios del suelo, detectada en varios poblamientos del área metropolitana pareciera indicar que se trata de un mercado inmobiliario organizado por distintas estructuras políticas, o bien por acuerdos explícitos entre los principales promotores de la tierra, los precios de terrenos en similares condiciones mantienen en general una relativa estabilidad y no muestran una típica anarquía como se observa en otro tipo de productos.

Una idea de lo rentable que resulta para los promotores inmobiliarios la venta ilegal de terrenos se desprende del caso del municipio de Nextlalpan conocido como "Los Aguiluchos". Las ventas ilícitas que ahí se realizaron a partir de 1982, alcanzaron un total de 2,400 lotes a un promedio de 5 mil pesos el metro cuadrado lo que representó una operación aproximada de dos mil 400 millones de pesos. El municipio tiene un presupuesto anual de 200 millones de pesos. Otro ejemplo, son las colonias asentadas ilegalmente desde 1982 en el cerro de Ecatepec (Lomas San Carlos y Lomas Tulpetlac), que totalizan un área de alrededor de mil 100 hectáreas. Considerando un precio promedio de venta al colono de 4 mil pesos metro cuadrado, su venta alcanza aproximadamente

30 mil 800 millones de pesos. Estos dos asentamientos representan el 3.6 por ciento del área ilegal existente de 1970 a la fecha. Aunque hay que indicar que dichas cifras corresponderían a situaciones en donde el colono hubiera liquidado totalmente su lote ilegal, cuestión que a veces no ocurre debido a la intervención de los organismos regularizadores de la tenencia de la tierra.

Es probable que la poca experiencia y habilidad de los primeros campesinos que decidieron vender su tierra haya propiciado la entrada al mercado del suelo a los grandes promotores, estos en pocos años llegaron a contar con mejores condiciones políticas y organizativas para un más amplio fraccionamiento y venta ilegal de la tierra.

El interés de los ejidatarios por no quedar marginados del proceso de venta ha hecho parecer una nueva forma de operación inmobiliaria amparada en la legislación agraria correspondiente. Se trata de la parcelación autorizada de grandes extensiones en predios para repartirse entre los mismos ejidatarios; se le hace aparecer como una ampliación o dotación para destinarse a usos urbanos de los supuestos núcleos ejidales. Estas superficies parceladas, entre los mil 500 y dos mil 500 metros cuadrados, se comercializan posteriormente en forma directa por los ejidatarios, o bien se venden a algún promotor con mayor experiencia. El fenómeno se detectó en varios puntos de la periferia de la ciudad. Los casos más significativos son los terrenos en los municipios de Atenco, alrededor del Lago de Texcoco y Tepetzotlán. En el DF, estas superficies parceladas oscilaron entre los 450 y 600 metros cuadrados, por ejemplo en las colonias Tehuisco y Zacatón (Tlalpan).

La línea de control al crecimiento urbano ha tenido repercusiones en el mercado inmobiliario ilegal. Valorizó aún más los terrenos sin ocupar que quedaron dentro de estos límites, pero de ninguna manera ha suprimido el mercado ilegal ni al interior ni al exterior de dicha línea. La subida del precio de los terrenos ubicados dentro de la línea, provocó que el precio de los externos se redujera o bien se mantuviera constante, lo cual fue y sigue siendo un atractivo más que suficiente para incentivar el mercado ilegal fuera de la demarcación oficial.

La lógica de las elevadas rentabilidades, producto de las transacciones ilegales de la tierra agrícola siguen marginando y limitando las acciones, los mecanismos, los programas y demás esfuerzos del sector planificador y regulador del crecimiento urbano de la ciudad de México. La tierra aledaña a la ciudad continúa como objeto mercantil intercambiándose en un libre y especulativo mercado del suelo que paulatinamente se consolida, organiza y estructura como un verdadero sector inmobiliario de la ciudad. Aún la legislación existente, sin duda más estricta cuando se trata de transacciones de terrenos ejidales, no ha sido capaz todavía de suprimir este dinámico mercado ilegal. Más que normar jurídicamente las transacciones que conducen

a suprimir los usos agrarios del suelo, se ha convertido en una fuente de intrincadas relaciones de corrupción.

Los discursos de las más altas autoridades federales y estatales siguen expresando preocupación y deseo de actuar con mayor energía frente a los agentes que, por lo menos públicamente, aparecen como los promotores de las ventas. Sin embargo, la continuidad del fenómeno indica que la solución habrá que buscarla en otro ámbito: en las estructuras de poder que amparan el fraccionamiento y las transacciones ilegales de la tierra incluyendo, naturalmente, al conjunto de agentes, sean estos promotores directos o indirectos de las ventas, públicos o privados. Ahí se encuentra la explicación del crecimiento y expansión de una parte de la ciudad y, por lo tanto, las probables soluciones para su mejor orientación.

### **Las estructuras de poder y el amparo político**

El análisis de las estructuras y las redes de poder que amparan las funciones de los agentes que participan en las ventas ilegales de la tierra es indispensable para entender los complejos procesos de urbanización de la ciudad.

La apropiación del espacio por parte de estos agentes cuenta necesariamente con un amparo político. El objetivo, independiente de permitir la generación y apropiación de ganancias inmobiliarias, es el control político de los pobladores. No menos importante es mencionar que se trata de una urbanización realizada con mínimas o casi nulas inversiones públicas, es decir financiada por los salarios de dichos pobladores. Procesos de urbanización en esas condiciones representan la base del corporativismo urbano existente en la ciudad de México desde la década de 1940.

El tipo, cantidad y en general, la estructura de organización que adoptan los agentes en los procesos de expansión de la ciudad depende del origen y la forma de la propiedad de la tierra, del tipo de intervención de las diversas autoridades y dependencias del sector público y de las vinculaciones que establecen estos con los promotores de las ventas. Las estructuras más complejas existen cuando se trata de terrenos ejidales y comunales.

Existen dos esferas de actuación. En la primera, referida al ámbito agrario se agrupan cuatro instancias: a) los propios ejidatarios y sus comisariados; figura esta última, central para que las ventas prosperen pues se trata de una autoridad que ejerce fuerte influencia moral sobre los ejidatarios; b) las centrales corporativas de organización agraria, básicamente la Confederación Nacional Campesina (CNC) y otras como la Central Campesina Independiente (CCI); c) la Secretaría de la Reforma Agraria, entre cuyos funcionarios existe una figura vital: el delegado agrario y d) la Comisión de la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT) dependiente de la SRA y cuya intervención

por lo general se efectúa en los momentos finales del proceso de venta ilegal.<sup>3</sup> La segunda, el ámbito urbano, los agentes se dividen en tres grupos: a) el sector gubernamental donde intervienen, principalmente, las oficinas planificadoras de Desarrollo Urbano, las autoridades municipales (presidente, síndico y regidores) y los delegados municipales; b) las agrupaciones del PRI como la Confederación de Organizaciones Populares (CNOP), partidos políticos de oposición y otras organizaciones políticas, representantes de elección popular, los diputados locales, federales y los representantes de la Asamblea del DF; y c) las organizaciones de colonos creadas expreso para la venta del terreno y la edificación de algunas obras prioritarias; las más consolidadas logran permanecer durante la regularización de la tenencia de tierra y la dotación de servicios más completos.

Las esferas rurales y urbanas se combinan para conformar una intrincada red de relaciones. Predomina en el mercado ilegal la presencia de los promotores de origen netamente urbano, sobre todo en zonas donde existen ejidatarios con poca experiencia y habilidad para el fraccionamiento y venta directa al colono. Sin embargo, en los últimos años éstos han empezado a introducirse en la venta directa y hoy actúan prácticamente en toda la periferia de la ciudad; lo determinó en gran parte, las excesivas ganancias y los agudos conflictos provocados por la falta puntual de pagos de los promotores urbanos. En un relativamente rápido proceso de aprendizaje iniciaron sus funciones de promotores, pero siempre amparados por importantes dirigentes de sus organizaciones gremiales campesinas.

Contando con las ventajas económicas que brinda el mercado inmobiliario ilegal, los agentes promotores sólo necesitan contar con el amparo político, lo suficientemente sólido que les permita operar sino en forma permanente, por lo menos en ciertos lapsos de tiempo.

Al inicio de la venta y cuando en las estructuras agrarias predominan ya las decisiones de comercializar la tierra entregándola a los promotores o venderla directamente al colono, las instancias más importantes que amparan el proceso son la SRA y los municipios o en su caso, las delegaciones políticas del DF. Extraña sobremanera la actitud pasiva de la dependencia agraria, quien debería actuar como defensora y promotora de las actividades agrícolas y en contra de la venta ilegal de la tierra; no sólo cuenta para ello con un aparato administrativo, sino con los instrumentos legales para actuar en consecuencia. La estructura municipal es otra de las más importantes instancias de amparo político de los promotores; incluso algunos han llegado a fungir como presidentes municipales o bien ocupar importantes cargos en la administración

<sup>3</sup> Cuando la venta ilegal se realiza en terrenos de propiedad privada o bien de propiedad pública (municipales, estatales o federales). Sustituye la función de CORETT en el Estado de México, la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) y en el DF la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT).

municipal. El amparo en el DF lo brindan las delegaciones políticas, en donde más que el titular, algunas áreas con funciones de desarrollo urbano y control del suelo han dejado actuar libremente a los promotores, lo que en la práctica resulta un eficaz amparo para su actuación.

Existe una estrecha relación entre los procesos de venta y la ocupación ilegal, con los periodos de gobierno y electorales. Por lo general, la venta inicial del propietario agrario al promotor, coincide con la etapa intermedia de la administración municipal o delegacional; pero la venta al colono y ocupación más activa del suelo se realiza invariablemente durante las campañas electorales. La canalización del voto a favor del partido oficial —aunque no sólo el PRI— y la asistencia obligatoria a actos de apoyo partidario se ven recompensados con una más libre ocupación de la tierra. Este estructurado sistema de corporativismo urbano se vio afectado en las recientes elecciones de julio de 1988, pero de ninguna manera desplazado. Su eficacia para fines políticos es tan probada que incluso funciona con mecanismos y requisitos de carácter obligatorio para tener derecho a un lote y habitar por ende, la colonia: asistencia obligada a actos políticos y reuniones internas, pago puntual de cuotas, trabajo comunitario y hasta cumplimiento de conductas morales tipificadas previamente por los dirigentes, etcétera.

Es también importante indicar que las reubicaciones de zonas ocupadas ilegalmente y los desalojos en algunos casos violentos, se efectúan invariablemente en periodos post-electorales. Durante estos periodos se producen también los escasos encarcelamientos de algunos promotores que han adquirido una fuerza política tal, que representa dificultades para ser controlados por las autoridades municipales y delegacionales; o bien cuando por su actuación en la esfera del negocio inmobiliario, se generan contradicciones y por tanto, ausencia de acuerdos con las más cercanas instancias que lo amparan. Aun así, dicha fuerza no declina substancialmente con su encarcelamiento, por lo demás siempre temporal; los más importantes han continuado sus operaciones desde la cárcel.

### **Principales grupos de poder\***

El crecimiento y la expansión urbana no es un proceso anárquico y espontáneo lo determinan los intereses económicos y políticos de una gran diversidad

\* Para contar con este conocimiento preliminar de la estructura de poder se recurrió a una exhaustiva revisión hemorográfica (principales diarios y revistas) para determinar nombre, lugar y en general las acciones más importantes de los agentes involucrados directa o indirectamente en la venta ilegal de terrenos en el Área Metropolitana de la Ciudad de México. Los datos fueron posteriormente comprobados y complementados con entrevistas a colonos de los lugares señalados, así como a funcionarios y otros informantes calificados. El periodo de la revisión comprendió de 1980 a 1989 y el área estudiada 9 delegaciones del D.F., y 17 municipios conurbados del Estado de México. Sin embargo, se ha detectado por esta misma vía la presencia de agentes inmobiliarios en 15 municipios más del Estado de México, algunos tan lejanos como Amecameca y Tlalmanalco; en las faldas del Popocatepetl y el Iztacihuatl.



de promotores que participan activamente en las formas de ocupación del suelo.

En los últimos diez años han participado en la venta ilegal de terrenos de las periferias de la ciudad de México alrededor de 750 promotores inmobiliarios. Una revisión general sobre sus funciones en las colonias donde actúan muestra por una parte, la existencia de grandes grupos dirigidos por uno o dos promotores; por otra, la participación de ejidatarios y comuneros en la venta directa de terrenos en forma individual. El proceso de estos últimos en el conjunto de las ventas es significativo por la cantidad, pero no por su influencia en los mecanismos del mercado inmobiliario ilegal; por lo general, actúan en zonas con la presencia de los grandes promotores y sus operaciones económicas son mínimas. Según la información analizada, el 70 por ciento de los más grandes promotores actúan en los municipios conurbados y su tendencia es cada vez mayor en esa parte de la ciudad. Las cinco zonas donde se concentran más promotores son: Chimalhuacán, Ecatepec, Chalco, Tlalpan e Iztapalapa, lo que los ubica como los territorios de mayor experiencia en este tipo de prácticas y como entidades modelo que han servido de escuela para otras áreas de la ciudad.

Una gran cantidad de agentes, aunque operan en una sola entidad, mantienen relaciones políticas en otros lugares aledaños; en realidad actúan como una fuerza regional rebasando su ámbito local en el Estado de México. Por ejemplo, se detectaron dos grandes grupos organizados y vinculados geográficamente. Uno, que integra los municipios de Huixquilucan, Naucalpan, Nicolás Romero, Ecatepec, Tultitlán, Tecámac, Nextlalpan y Teotihuacán. Y el otro, con relaciones entre Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán y Los Reyes.

Los más importantes promotores inmobiliarios que encabezan o dirigen el primer grupo son los siguientes:

### *José Cruz Roldán*

Considerado como el más importante promotor de ventas ilegales en los municipios de Tultitlán, Tlanepantla y Ecatepec en donde fungió como presidente de bienes comunales. Ha amparado ventas de mil 100 hectáreas en las colonias La Palma, Tierra y Libertad, Emiliano Zapata, El Polvorín, Cerro Gordo, Tulpetlac, etc., para un total de 38 mil 500 lotes y una población de 205 mil habitantes; encarcelado en septiembre de 1988 por acción fraudulenta de cinco mil millones de pesos. Compadre de Alberto Duarte, regidor municipal de Ecatepec de 1982 a 1984, exsecretario general de la CNC de la localidad e integrante del Consejo de Colaboración de Santo Tomás Chiconautla; también mantiene nexos políticos con Mario Vázquez, exdiputado local, líder de la Sociedad Cooperativa de Vivienda Tolotzín, exdirigente de la Coalición de Asociaciones y presidente municipal de Ecatepec; y con Humberto Ramírez

exregidor municipal en el periodo 82-84, excomisariado ejidal del Santo Tomás Chiconautla, representante de la Unión de Ejidatarios Regionales de la CNC, presidente del Consejo de Administración de la Cooperativa Tolutzín y diputado local suplente. Se le asocia además con el procurador de asuntos agrarios de la CNC y con Fernando del Moral Bermúdez, exdiputado federal, y con Pedro Blancas Avila, presidente del Comisariado Ejidal de San Pedro Xalostoc.

Por algunos indicios detectados, cabe la posibilidad de que le ampare también uno de los más fuertes caciques del transporte en la zona, Vicente Coss Ramírez, concesionario mayoritario de las más importantes líneas de autobuses y microbuses de Ecatepec (San Pedro, Santa Clara, Periféricos Guadalupanos y Nezahualpilli). Es bien sabido su estrecha relación con Isidoro Rodríguez, principal dirigente nacional de la transportación terrestre.

### *Enrique García Jiménez*

En 1976 funda la colonia Jorge Jiménez Cantú donde habitan mil familias (Nicolás Romero). Principal fraccionador del asentamiento conocido como "Los Aguiluchos" en el municipio de Nextlalpan. Donde vendió 67 hectáreas fraccionadas en 2,400 lotes para una población aproximada de 12 mil 720 habitantes. Fundador de la Asociación Jiménez Cantú (PRI) de la cual es presidente. Anteriormente también actuó como fraccionador en los municipios de Tlanepantla y Ecatepec.

Comandan las acciones del segundo grupo de promotores inmobiliarios:

### *Gilberto González Garrido*

Uno de los principales fraccionadores de los ejidos de Ayotla y Santa Catarina en el Valle de Chalco. Fraccionó ilegalmente el 40 por ciento de dicho valle, o sea más de mil hectáreas con un total de 36 mil lotes para una población de 190 mil habitantes. Trabajó asociado con los comisarios ejidales Alberto Alvisuri, Miguel Campos Fragosó y Francisco Proo este último extesorero municipal de Chalco. Se presume que el PRI local de Chalco e Ixtapaluca le brindó durante el periodo de ventas todo el apoyo, básicamente Ariel Ortiales y Fernando Coca Moreda. De 1981 a 1983 mantuvo nexos políticos con el entonces diputado suplente, Rafael Carreón Díaz y con el presidente municipal de Chalco, Cliserio Hernández Ponce; además con los presidentes municipales de Ixtapaluca, Liborio Lazcano Leyva y Eduardo Viveros Espinoza. A su amplio amparo político hay que agregar el de Francisco Estrada, representante del Comité Municipal del PRI, el del Subdelegado General Municipal, Herlindo Agustín y el Delegado de la SRA, Enrique Guerra Galván.

### *Miguel Campos Fragoso*

Fraccionador de los ejidos de Ayotla y Santa Catarina; del primero fue comisariado ejidal, tuvo enfrentamientos violentos por las ventas con el anterior fraccionador, Gilberto González Garrido. Sin embargo, extraña que sus principales nexos políticos, o por lo menos los más visibles, fueron igualmente con Miguel Fragoso, Presidente del Consejo de Ayotla y Fernando Coca Moreda, dirigente del PRI en la localidad, quienes ampararon a Garrido.

### *Ricardo Luna Licea*

Es otro de los principales fraccionadores en el Valle de Chalco. Actuó en las colonias San Miguel Xico, Anitas, Santísimo Chalco, La Bomba, Vaquerías, Coyo, Todos Santos, Tres Marías, 5 de Mayo, San Miguel, La Covadonga, La Guadalupana y Los Pilares. Durante el periodo de más ventas (1981-1983) fungió como delegado municipal en la colonia San Miguel Xico; aquí se asocia con los comisariados ejidales, Juan Ventura del cual es compadre y con Rafael Rivas Beltrán quien firmó los documentos ilegales de posesión; mantuvo nexos políticos con el expresidente municipal de Chalco, Cliserio Hernández Ponce, de quien recibió apoyo de maquinaria para fraccionar la tierra. Fue encarcelado en septiembre de 1983 y desde ahí continuó con la venta a través de sus hermanos Emiliano, Silvano y Raúl. Mantuvo además, nexos políticos con el promotor agrario, Guillermo Sánchez y con Nicolás Ventura, este último representante de la sección del PRI en Xico.

### *Brígido Salas*

Fraccionador de 880 hectáreas de las dos mil que existen en el Valle de Chalco; además, al lado de ayudante Vicente Chirinos, fraccionó vasta zonas del municipio de Chimalhuacán. Fungió como presidente del comisariado ejidal de Chalco durante el periodo 1979-1982 y trabajó posteriormente como regidor del municipio de 1982 a 1984; en su actividad se le asoció con Rivas Beltrán, representante ejidal de Chalco en el periodo 1982-1984. Se asegura que contó con el apoyo del Director de Procedimientos de la SRA, Enrique Guerra Galván y con el exjefe de Promotoría Agraria en la zona, Guillermo Sánchez. Durante sus operaciones también se le asoció al amparo del Diputado Federal José Luis Carbajal y con el también fraccionador Ricardo Luna Licea. Actualmente prófugo junto con su ayudante Vicente Chirinos.

En el caso del DF, los datos analizados no permiten visualizar la conformación de grandes grupos de poder, probablemente debido a la intervención más directa de autoridades delegacionales y el mayor control sobre las áreas de

reserva ecológica. Destacan diez grandes promotores aparentemente sin vinculación entre sí:

### *1. Antonio Alvarez Corona*

Actualmente detenido y procesado, es uno de los más influyentes promotores urbanos del DF, adquirió poder a raíz del amparo político que le brindara en 1976 el propio DDF; año en que fue nombrado por el entonces regente Octavio Sentiés, como apoderado legal y representante ante el fideicomiso para la edificación de vivienda del INFONAVIT en la zona de los Culhuacanes. En sus operaciones ilegales de venta y reparto de terrenos ejidales contó con la complicidad del notario público Mario García Lecuona, el comisariado ejidal Isaías Flores y otros fraccionadores menores actualmente prófugos (Noemí López Cabrera, Adolfo Alvarez García, Andrés Cataño Carrillo, Javier Ponce Manjarrez y Adolfo Alvarez Corona, entre otros). En 1983, el entonces regente Ramón Aguirre Velázquez lo destituye definitivamente del cargo oficial y se inicia una etapa de enfrentamiento político con las autoridades. Por fin, en octubre de 1989 fue detenido y acusado penalmente por la actual regencia capitalina. Una vez en la cárcel, Alvarez Corona ha hecho públicas sus principales amparos políticos durante sus operaciones más rentables. Carlos Hank González, Ramón Aguirre Velázquez, Alfonso Corona del Rosal; funcionarios del DDF, como José Merino Castrejón, Manuel Villa Gordo, Ricardo García Villalobos, Fernando Toroella, Sánchez Duarte, Fructuoso López Cárdenas; y otros como Jaime Gómez Crespo (INFONAVIT) y Jorge Flores Meza (Banco Internacional).

En el auge de esta época su poder se extendió a otros rumbos de la ciudad, fraccionando ilegalmente terrenos de propiedad federal y ejidal; incluso llegó a operar en Apan, Hidalgo.

### *2. Rosa María Eguia Rosales*

Una de las más notables intermediarias de la inmobiliaria RENA, la cual participó activamente en la venta de lotes del Ajusco (Tlalpan). Fungió como dirigente de la Asociación Civil para el Desarrollo de la Vivienda; fue detenida junto con Salvador Ibarra, José Luna Jiménez, Jesús Lima Castillo y Jorge Cruz Zárate por sus ventas ilegales en las colonias Lomas del Seminario, Primavera Ecoguardas, La Cruz, El Polvorín y López Portillo. Se dice que con ayuda del entonces delegado Jorge Cañeda Vargas invadió parte de la colonia San Miguel Teotongo (perteneciente a una organización de izquierda).

### *3. María de Los Angeles Alvarez Ruiz*

Otra de las fraccionadoras de la inmobiliaria RENA. En colaboración de Jesús

García Vega funda la colonia Belvedere (Tlalpan). Trabajan bajo sus órdenes fraccionadores menores como Jesús Aldave, Gilberto Palacios, Catalino Cruz, Gabriel Luna, Camila Rivera, Víctor Arenas y Alberto y Pedro Guzmán. Durante sus operaciones más rentables contó con el apoyo del Subdelegado del Ajusco, Pablo León Horta.

#### *4. Pedro Reyes Martínez*

También fraccionador intermediario de la inmobiliaria RENA en Lomas del Seminario. Se le asocia al amparo del exdelegado de Tlalpan, David Ramos Galindo y el subdelegado Raúl López Garnica. Mantuvo estrechas relaciones con José de Jesús Adame, dueño de dicha inmobiliaria, así como con otros fraccionadores como Valentín Padilla y Félix Martínez. Fue encarcelado en octubre de 1987.

#### *José Luis Mendoza Cuevas*

Identificado como uno de los principales promotores de ventas ilegales en Tlalpan y otras delegaciones en donde operó por casi nueve años. La prensa registra sus nexos con funcionarios y jefes policiacos, como excomandantes de la policía del DF, Jesús Torreón Serrano, Sergio Martínez, Luis Aranda y el exdirector de la misma Jesús Mayazawa Alvarez. En 1979 funda las colonias Santa Ursula Xitla y Miguel Hidalgo; posteriormente, dirige la invasión de un predio en la Colonia Isidro Fabela, donde funda las Colonias La Cruz y Tlamille (todas en Tlalpan). Fue detenido en febrero de 1988 junto con 31 personas más.

#### *Imigdio Jiménez Reséndiez*

Sus más importantes ventas de terrenos las ha realizado en las colonias La Carnicería, Tlalmille, Tlilocotle, Ampliación Tlalmille y Zacapopetecpan, todas ellas aledañas al pueblo de San Andrés Totoltepec (Tlalpan). Se le acusa junto con Bertoldo Borja y Mario Velázquez de defraudar a más de mil familias en la colonia San Pedro Xitle, exhacienda de Xoco (Tlalpan).

#### *Manuel Mariscal Martínez*

Exfuncionario de la delegación Iztapalapa; se le acusa de fraccionar y vender ilegalmente junto con Rafael Aguilar Talamantes (dirigente del ex-Partido Socialista de los Trabajadores-PST), el también exfuncionario de la misma delegación, Felipe Mendoza Quiroz y con el juez del Vigésimo Penal, más de 15 mil predios de la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl (Iztapalapa). Otras

colonias donde también ha vendido terrenos son: Hank González y Lomas Santa Cruz. Procesado por delito de fraude quedo libre bajo fianza.

#### 8. *Bernardo García Matías*

Al lado de Raúl León de la Selva (importante dirigente de colonos y de agrupaciones de combis, asesinado en 1987), de Francisco Galván y Rubén Herrera líderes del PST, fracciona y vende alrededor de 1,800 lotes de una zona federal conocida como Valle de Luces (Iztapalapa); en esta colonia funda una cooperativa para la producción de vivienda. Se supone que en 1986 uno de sus principales apoyos lo fue el entonces secretario general de gobierno del DDF, Guillermo Cosío Vidaurri y el presidente priísta por el XXVII Distrito. Preso en varias ocasiones por el delito de fraude se encuentra libre bajo fianza.

#### 9. *David Hernández Cortés*

Fundador de la organización priísta "Movimiento Revolucionario 20 de Noviembre" con 500 personas, mismas que ocupan cinco hectáreas en la colonia San Miguel Teotongo (Iztapalapa). Su principal colaborador, Luis Mares Justo, hermano del dirigente de comunidades agrarias del DDF; mantiene estrechas relaciones con el diputado Juan José Castro Justo; ha dirigido ocupaciones en el pueblo de Santa Catarina en la misma delegación.

#### 10. *Rosendo Bautista Ramírez*

Representante de Bienes Comunales de El Ocotal (Magdalena Contreras) donde fracciona alrededor de 100 hectáreas con el apoyo de Aurelio Velasco, Raúl Santana y —se dice— de la juez en materia agraria Reyna Ordoñez. Fraccionó ilegalmente en otras colonias de la zona como Paraje de Texohuegue, Alcaltilla y Nuayotla.

Uno de los más significativos dirigentes agrarios que si bien es cierto, no aparece públicamente como promotor directo en la escena inmobiliaria es Humberto Serrano. Desde hace dos décadas dirige la Central Campesina Independiente (CCI); su poder político le ha permitido amparar y dirigir procesos de venta y ocupación de predios agrícolas en las periferias urbanas durante más de 30 años. Baste citar como ejemplo que durante el acto político electoral celebrado en 1985 anunció la posible urbanización de 20 mil hectáreas del sur de la ciudad, como medida para hacer justicia a los campesinos marginados. Se encontraban en el presidium funcionarios de la SRA y los candidatos del PRI a diputados federales de aquella zona. En la actualidad, el amparo de dicha central se ha extendido hacia el norte de la ciudad, interviniendo

do en el fraccionamiento y ocupación en algunas zonas del municipio de Tepotzotlán.

Como hemos mencionado, la práctica del corporativismo urbano se gesta embrionariamente en organizaciones de izquierda. Es evidente que su poder político es menor al alcanzado por los grandes promotores amparados en el partido oficial; incluimos aquí algunos de los más importantes dirigentes que basan su actuación en dicha práctica política.

### *América Abaroa*

Promotora inmobiliaria en diversas colonias de Atizapán, Naucalpan y Nezahualcóyotl. Con Tonathiu Mercado, dirige la organización denominada NAUCOPAC, militante del Partido de los Trabajadores Zapatistas (PTZ). Fungió como regidora en el municipio de Naucalpan y fue dirigente de la cooperativa de colectivos (José María Xicontencatl).

### *Rosalía Reyes*

Trabajó durante 15 años al lado de América Abaroa. Actualmente dirige la Unión Democrática de Colonos (UDC) mediante la cual ha gestionado terrenos en las siguientes colonias de Atizapán: Francisco I. Madero, Jiménez Cantú, Ampliación Campestre Liberación, Francisco Sarabia y Santa Anita la Bolsa. Se presume que en este municipio y en el de Nicolás Romero contó con el apoyo de ediles y de un funcionario de la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM); también en la colonia Palo Solo de Huixquilucan y otras de Tlanepantla. Su principal amparo político lo tiene del PFCRN.

### *Mario Galicia*

Dirigente de colonos en Naucalpan, Atizapán y Nicolás Romero. En 1986 obtiene su amparo político del entonces Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

## **Principales rasgos de la actuación de los promotores urbanos ilegales**

Hay que destacar hasta aquí varios rasgos característicos de la actuación de los promotores. En primer lugar, una permanente actuación que comprende varios periodos administrativos (municipales y delegacionales) durante los cuales la experiencia organizativa se traslada de una zona a otra. A partir de los años setenta, las operaciones inmobiliarias ilegales con terrenos periféricos tomaron como modelo típico a Nezahualcóyotl. De aquí aprenden los más impor-

tantes promotores de Chalco y Chimalhuacán que inician sus operaciones a fines de esa misma década. La experiencia en la venta ilegal de predios ha rebasado los denominados 17 municipios conurbados y se extiende hoy hasta alejados municipios ubicados en el límite de la (ZMCM), como Nextlalpan y Teotihuacan. Entre los grandes promotores, aparecen 12 que actúan o han actuado en varios municipios o delegaciones del DF. Destacan por su importancia: Odón Madariaga que trasladó su experiencia de Nezahualcóyotl a Ecatepec y Chimalhuacán; Enrique García Jiménez que primeramente actuó en Nicolás Romero, luego en Ecatepec y Tlanepantla y actualmente en Nextlalpan; Rosalía Reyes, actuó simultánea y secuencialmente en Huixquilucan, Tlanepantla, Atizapán y Nicolás Romero; Francisco Yañéz Centeno en Cuautitlán Izcalli y Chalco y Antonio Alvarez Corona que de Coyoacán pasó a Iztapalapa.

Otro rasgo a destacar son las diversas funciones que ejerce una misma persona en distinto tiempo y lugar. Es decir, promotores que primero actuaron en un municipio como fraccionadores ilegales y posterior o anteriormente fueron diputados o formaron parte del mismo u otro ayuntamiento. La estrategia política tiene varias vertientes. La más común es la de fungir primero como comisariados ejidales y luego buscar la presidencia o algún otro cargo municipal. Es un auténtico paso de poder rural a urbano. Los ejemplos son: Nazario Cruz en Tecámac, Brígido Salas en Chalco, Luis Sánchez Lemus en Chicoloapan y Arcadio Salinas en Atizapán de Zaragoza. Una segunda, también común, son promotores que fungieron como diputados locales y federales y luego presidentes municipales o integrantes del ayuntamiento. Por ejemplo, Mario Vázquez en Ecatepec y Gaspar Avila Rodríguez en Tecámac. Una tercera vía son aquellos que sin cargo alguno actúan bajo un solo amparo: el de representación legislativa como Mario Galicia en Naucalpan, Rafael Carreón Díaz en Chalco y Estanislao Duarte en Ecatepec; o bien el de la presidencia municipal o integrante del ayuntamiento, como José Corona González en Chimalhuacán, Elba Arrieta en Chicoloapan, Javier y Alberto Duarte en Ecatepec y Macario Yañéz en Atizapán, Gabriel Alcantara en los Reyes la Paz, Martín Aceves Tenorio y Daniel Baltazar Olascuaga en Naucalpan.

En realidad, el tener o haber tenido varias funciones de representación popular no garantiza necesariamente mayor poder político, aunque si mayor permanencia en la escena inmobiliaria. Como se desprende de la información descrita los más grandes promotores no han cursado este complejo proceso de funciones políticas. Independientemente de cual fuera su trayectoria, la estrategia general de los promotores ha sido pues, conformar su propio poder político, bien sea formando parte de las mismas instancias de amparo o mantener en ellas el mayor tiempo posible a sus agentes.

Por último, un rasgo relativamente reciente de los promotores es también su



función como dirigentes y propietarios de rutas de colectivos. Hemos mencionado ya la notable participación de ese tipo de transportación en la expansión y urbanización de las periferias urbanas. El éxito de una colonia ilegal depende en gran medida de la existencia y eficacia de dicha transportación. En muchos casos, ambos servicios (vivienda y transporte) se diseñan y gestionan por un mismo dirigente. Casos representativos son: Nicolás Ventura Gómez, dirigente de la ruta 54 en Chalco; Ricardo Rufz, invasor de terrenos en Ecatepec y líder de la Asociación Civil "Transporte Colectivo 10 de Octubre" que opera en dicho municipio; y Raúl León de la Selva dirigente de colectivos y promotor inmobiliario del Ajusco.

A las limitaciones de las dependencias y programas gubernamentales de planificación para detener o controlar la actuación del promotor hay que sumar las propias de las disposiciones jurídicas. Probar judicialmente los actos ilícitos de los grandes promotores no resulta nada sencillo. La cuestión central de esta insuficiencia no solo radica en el temor de los colonos para ejercer la denuncia, en tanto principales testigos para aplicar la ley; sino porque desde un punto de vista social, los promotores resuelven una vital necesidad de los sectores populares. Incluso, aquellos llegan a contar con una base social de apoyo. Es cierto que en estas condiciones, el acceso al suelo y la vivienda se hace a un costo económico muy elevado, pero hay que tomar en cuenta que no hay otras alternativas viables. Los programas más económicos del sector público, como FONHAPO y FIVIDESU, Casa Propia y Auris, no representan todavía opciones masivas debido a sus precarios recursos y hasta por sus complicados requisitos burocráticos que la mayoría de la población no puede cumplir.

La estructura de poder de los promotores tiene una estrecha relación con el Estado. El funcionamiento y el éxito de sus gestiones dependen de la forma como sus dirigentes establecen esta relación política, principalmente con los gobiernos municipales y delegacionales. Dos aspectos definen esta relación:

Primero, el control del descontento social provocado por las carencias urbanas. La irrupción relativamente rápida de población migrante a la ciudad de México rebasó la capacidad para solucionar las necesidades masivas a través de programas tradicionales de urbanización y vivienda. Por consecuencia, la incapacidad institucional de dar respuesta a las demandas inmediatas propicia actitudes de descontento político en los poblamientos periféricos que, para no dirigirse contra los aparatos gubernamentales, se mediatizan a través del dirigente en los marcos internos de la organización y en las formas de control municipal y delegacional.

Segundo, es el apoyo de las masas al régimen. Una parte considerable del poder gubernamental se cimienta sobre la base de organizaciones corporativizadas pertenecientes al PRI, principalmente la CNOP y la CNC. Por tanto, la legitimización de poder político atraviesa necesariamente por el apoyo a la gestión gubernamental. El control y el acceso formal o consciente de esas

masas en la estructura política del poder, son requisitos indispensables para las funciones de gobierno, principalmente durante periodos de crisis económica. El apoyo político a las gestiones de gobierno se logra condicionando mediante el voto el acceso al suelo y a los servicios urbanos mínimos. Esa es justamente la principal función política que cumplen los promotores.

Los grupos de poder que integran estas sólidas estructuras organizativas de gestión se han formado, ampliado y consolidado en el marco del amparo político gubernamental. De ahí que de la conformación política que integran dichas esferas de poder y de sus relaciones que establezcan con el conjunto de promotores dependerán, los ritmos, las formas y el carácter que adopte una gran parte de la futura expansión urbana de la ciudad de México.

### **Los rasgos y los costos de la reproducción en la vivienda y los servicios**

El efecto social que causa la expansión de la ciudad basada en el mercado inmobiliario ilegal y la actuación de los promotores y demás agentes involucrados en el proceso es entre otros, un deterioro en la calidad de vida y paulatina reducción de los niveles de acceso a los servicios urbanos. Mantener y reproducir vastas zonas de habitación en condiciones de ínfima accesibilidad o de plano carencia de servicios, forma parte y sustenta la acumulación económica; en tanto se reduce lo más posible el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo generándose menores presiones salariales. La pobreza parece así, necesaria y conveniente a la estructura económica de la ciudad, por lo menos durante ciertos periodos del desarrollo.

Los reducidos niveles de vida que caracterizan las zonas de poblamiento ilegal en las periferias urbanas es producto de la mercantilización del suelo y la vivienda. Las necesidades sociales se han convertido en mercancías producidas especulativamente sin la intervención de mecanismos gubernamentales de control social.

A los elevados precios pagados por un lote de posesión ilegal, hay que agregar el de otros servicios indispensables, como el agua, el transporte, el gas y la luz, principalmente.

En asentamientos con 15 años de antigüedad, el consumo promedio de agua por habitante al día oscila entre los 12 y 14 litros (García Lascurain, María, 1989). En comparación, un habitante de zonas habitacionales de sectores medios consume entre 300 y 400 litros al día y uno de zonas residenciales entre 800 y mil litros diarios. Un colono sometido durante varios años a la adquisición del agua a través de particulares no sólo se reproduce con estos ínfimos consumos que implican modificaciones en los patrones de subsistencia; sino que paga además, un precio considerablemente más alto por esa agua, que la industria y que los habitantes que cuentan con toma domiciliaria. A principios

de 1990 el tambo de 200 litros se vendía entre mil 250 y mil 500 pesos, es decir a siete pesos el litro, lo que representaba en promedio el 10 por ciento del ingreso familiar. En ese entonces, el litro de agua más barato consumido por la industria costaba 62 centavos y para uso habitacional dos centavos (en el DF) y 17 centavos (municipios conurbados).<sup>4</sup> Al parecer y según anunciaron las autoridades capitalinas este tipo de subsidios industriales desaparecerían a partir de marzo de 1990, en concordancia con las actuales políticas económicas. Si así fuera, sería conveniente trasladar una parte del costo pagado por las industrias a financiar la introducción de servicios para esos poblamientos de carácter popular.

Respecto al transporte, en 1987 un trabajador con vivienda en Ecatepec, gastaba entre ocho y nueve por ciento del ingreso familiar para trasladarse cinco días a la semana del trabajo a su vivienda y viceversa; y hasta 20 por ciento si lo hacían tres miembros de la familia (*ibidem*). Se considera en este cálculo la ocupación de dos tipos de transportes de ida y dos de regreso, uno de los cuales es de prestación privada (colectivo o autobús suburbano). Por su parte, el costo del gas en cilindro es en general, 25 por ciento más caro que en las colonias intermedias o centrales de la ciudad de México. Además, de que su traslado hasta la vivienda representa esfuerzos físicos de considerable magnitud para las mujeres y niños.

La dotación de luz eléctrica, servicios relativamente más fácil de instalar, también representa elevados costos. Se tienen que entregar a los promotores u otros agentes gestores cantidades que oscilan entre 75 y 100 mil pesos por familia para la instalación de transformadores; de ahí el colono tiene que financiar el tendido de los cables hasta su vivienda, conformando las tradicionales "telarañas". En los casos de los recientes poblamientos en los Cerros de Ecatepec, por ejemplo, se cubren distancias de hasta uno y dos kilómetros. Además, una vez instalados dichos cables, se tienen obligatoriamente que cubrir cuotas fijas para asegurar el servicio en forma permanente.

Así, cada una de las viviendas se provee durante años con tambos para almacenar el agua, tanques de gas y dos alambres para el abastecimiento de luz; aspectos todos ellos que expresan un proceso de urbanización irracional y de alto costo.

Los costos de la urbanización periférica en su conjunto, considerando el terreno, la construcción, mano de obra pagada, servicios básicos y las diversas cooperaciones para obras del poblamiento, rebasan en algunos casos el costo de la vivienda y la urbanización gestionada por grupos organizados, se acercan al de las más económicas promovidas por organismos públicos. Durante 1989 se detectaron casos de viviendas edificadas durante cinco años en asentamientos ilegales cuyo costo oscilaba entre los siete y ocho millones de pesos. En ese

<sup>4</sup> Cálculo de CECODES basado en: DDF y Gobierno del Estado de México, *Estrategias metropolitanas para el Sistema Hidráulico del Valle de México*, junio 1989, (mimeo).

entonces financiado por FONHAPO, sin acabados y recubrimientos pero con todos los servicios, costaba una cantidad similar; y las viviendas en departamentos más económicas del INFONAVIT 15 millones de pesos.

Durante el mismo año el costo del terreno y construcción de vivienda se estimó en 40 por ciento del salario familiar durante el periodo más intenso de edificación; 10 por ciento para agua y 13 por ciento en transportación. Producto de esta elevada mercantilización y considerando que se destinan un 25 por ciento para alimentación, resta un 12 por ciento para el vestido, la salud y la educación, que son por lo general las necesidades menos atendidas en estos sectores populares. Queda nada o casi nada para satisfacer necesidades culturales o recreativas, por largos periodos inexistentes.

### **El modelo expansivo del suelo y la urbanización**

El modelo de urbanización basado en lotes unifamiliares de entre 120 y 250 metros cuadrados ha extendido su territorio más allá de la capacidad técnica y financiera inmediata para dotarlo de los servicios indispensables. Por lo menos un 30 por ciento de las áreas actuales ocupadas por asentamientos ilegales, aquellos ubicados principalmente en los terrenos con pendientes excesivas y alejados de los equipamientos e infraestructuras, están condenados para los próximos 25 años a carecer de servicios de agua potable entubada hasta la vivienda, drenaje, pavimentación, escuelas, hospitales adecuados y otros servicios de carácter recreativo. Los únicos servicios regulares que tendrán asegurados son agua en pipas, deficiente luz eléctrica tendida casa por casa y un transporte colectivo privado; son en general los servicios que menos dificultades económicas y técnicas implican su introducción.

Uno de los aspectos más criticables de este patrón expansivo de lotificación individual es su reducido nivel de ocupación y por ende, las bajas densidades de uso del suelo. Nuestra investigación realizada en dos áreas ilegales pobladas con 15 años de antigüedad muestran que sólo 65 por ciento de lotes con alguna edificación y de estos un 15 por ciento sin ser habitados regularmente. Es decir, de cada 100 lotes, 35 carecían de construcción y diez la tenían pero no la habitaban. En general el 45 por ciento del área habitable de los poblamientos se mantiene subocupada. Áreas considerables sin construir también se detectaron al interior del mismo lote; por lo general durante el mismo periodo se ocupa sólo el 40 por ciento de la superficie.

Hay que destacar varios aspectos que explican esta irracionalidad urbanística de las periferias urbanas. Un primer factor es jurídico. La no regularización legal de la tenencia de la tierra impide procesos más acelerados y consolidados de construcción. El ejemplo más representativo se tuvo en Nezahualcóyotl; durante casi 15 años la densidad de población y construcción fueron de las más

bajas en la ciudad; a partir de la regularización se iniciaron procesos de construcción a grado tal, que su promedio actual de construcción es de dos niveles y tiene una de las densidades más altas de la ciudad de México: 380 habitantes por hectárea.

Otro aspecto es el económico y social. Adquirir un lote ilegal en las periferias urbanas es, para un sector de población de bajos ingresos, un mecanismo de ahorro e inversión principalmente en época de crisis e inflación. (Los ritmos ascendentes de valorización y precios del suelo, no difieren de los de otras partes de la ciudad). Por tanto, representa una forma de seguridad social y económica que bien puede interpretarse como especulativa, igualmente practicada por otros sectores sociales. Fue comprobado que muchas personas adquirían un lote, pagaban puntualmente sus abonos, incluyendo los de servicios y hasta participaban con trabajo gratuito en la edificación de las obras; todo ello con la finalidad de valorizar más su terreno y más adelante venderlo en la mejor oportunidad. Aunque en menor grado, existe, el pequeño acaparador que mediante “prestanombres” familiares posee de tres a cinco lotes. Forman también parte de estos grupos de personas los inquilinos; su estrategia inmobiliaria es distinta. Lo hacen con la finalidad de contar con una alternativa de vivienda frente a las presiones en las alzas de las rentas.

Por último, hay que considerar los aspectos ideológicos. La ideología del bienestar habitacional del sector de población con mayores recursos económicos, fue transmitida en las ciudades a los sectores populares carentes de vivienda: *el contar con una casa propia*. No se trata sólo de una vivienda físicamente separada de otras, sino del carácter de su propiedad: *privada*.

En los últimos 20 años este patrón de ocupación territorial ha suprimido importantes zonas agropecuarias en el Valle de Chalco, Tecámac, Atizapán, Nicolás Romero, Tepetzotlán, Cuautitlán-Izcalli, Tlalpan y Xochimilco. Ha individualizado y privatizado el acceso y la dotación de los servicios, incluyendo la edificación de las viviendas y fomentando los procesos tecnológicamente más atrasados de la construcción. Es fundamento de intrincados mecanismos y redes de corrupción entre promotores y autoridades; y en general, por sus formas mercantilizadas de gestión, es una importante fuente de pobreza y precariedad urbana. Un proceso así, sólo es racional a un sistema político con fuertes rasgos centralistas y poco democráticos, cuyo motor es y ha sido el corporativismo y la especulación urbana. De ahí la imprescindible necesidad de poner en práctica nuevas estrategias del desarrollo urbano incluyendo nuevas opciones en la ocupación y aprobación del suelo.

## **Propuestas y reflexiones finales**

La ciudad de México debe y puede desde ahora, reorientar su proceso de

urbanización desde una perspectiva global. Es la única posibilidad de acceder al suelo y la vivienda en condiciones más dignas, justas y democráticas. Para lograrlo deberá cumplirse un marco de requisitos generales. En primer lugar, contar con una visión de país que conduzca a diseñar planes y políticas de gobierno que tomen en cuenta el desarrollo económico y social del país en su conjunto; es decir, que incluyan prioritariamente al campo. De continuar basando el desarrollo nacional exclusivamente en fomentar la acumulación económica, el progreso y la modernidad en los grandes centros urbanos se continuarán ensanchando y trasladando las carencias del campo a la ciudad.

El patrón expansivo del suelo basado en la lotificación unifamiliar ha posibilitado y fortalecido el corporativismo urbano. Ha propiciado y generado la fuente de mecanismos de especulación y mercantilización provocando niveles de vida precarios y decadentes en esos sectores de población. Otro requisito indispensable entonces, es suprimir estas formas de gestión corporativizadas que ha conformado un modelo de crecimiento y expansión urbana de alto costo, caótico e irracional.

La desmesurada expansión urbana sobre terrenos agrícolas que ha soportado la ciudad desde hace varias décadas, tiene otro fundamento: la concepción urbanística de corte modernista que concibe a la ciudad separada del campo; le asigna a las actividades agropecuarias de las periferias urbanas poca o nula rentabilidad económica, sin considerar que la supresión paulatina de esas áreas afecta gravemente la producción agraria, el abastecimiento de alimentos y el equilibrio ecológico de la urbe. Se trata de una concepción urbanística no solo inmersa en los técnicos, también de funcionarios que toman las más altas decisiones sobre el país. Se traduce en políticas, planes, asignación de presupuestos y demás programas gubernamentales que siguen convirtiendo a la ciudad en los únicos territorios del país rentables y financieramente viables. La ciudad exclusivamente para actividades de producción industrial, comercial e inmobiliaria suprimiendo de las periferias urbanas sus principales soportes para la vida: la producción alimentaria, las recargas acuíferas, el abastecimiento del agua y la producción de oxígeno, entre otros.

A corto y mediano plazo la ciudad no interrumpirá su crecimiento y expansión urbana. Es posible y deseable desde todos los puntos de vista una orientación más equilibrada y racional de su expansión, así como mejorar la calidad de vida y los niveles de bienestar en la vivienda y los servicios urbanos. Las principales propuestas son:

a) Preservar las áreas agrícolas en producción localizadas en las fronteras urbano-rurales. Mediante la demarcación física de un área alrededor de la actual mancha urbana y de los pequeños poblados que forman parte de la (ZMCM). A esta zona se le asignaría una alta prioridad agropecuaria y forestal vía asignación preferencial de créditos, instalaciones para riego y demás

apoyos técnicos; aseguramiento comercial de los precios de garantía de sus productos agrícolas y en general, apoyo al conjunto de actividades artesanales ubicadas en dicha franja. El objetivo es elevar la productividad sea agraria, pecuaria, forestal o artesanal para competir comercialmente con el mercado de venta ilegal de las tierras. El tamaño de la zona agrícola prioritaria sería resultado de un estudio, tomando en cuenta la opinión de los ejidatarios y campesinos de más población ahí asentada.

b) Reducir los ritmos expansivos del suelo y modificar su irracional subocupación mediante la densificación de las áreas. Se propone la edificación de viviendas colectivas que podrían ser de varios niveles sobre un terreno de propiedad colectiva (copropiedad, condominio, etc.). Se requeriría modificar la tradicional regularización de CORETT sobre lotes unifamiliares. Una parte de los poblamientos irregulares y que todavía no se ocupan serían asignados en lotes de mil a cinco mil metros cuadrados a la población organizada, se alcanzaría con ello densidades de entre 180 y 210 habitantes por hectárea.

Los procesos autoconstructivos de la vivienda, característicos de las periferias de la ciudad, no son desde ningún punto de vista adecuados social y económicamente; generan formas de vida decadentes no acordes a la pretendida visión moderna del desarrollo de nuestro país. Se requiere enfrentar la autoconstrucción de otra forma. Se propone:

c) la edificación masiva de viviendas empleando la tecnología y los sistemas constructivos más avanzados. Sin necesidad de modificar su carácter rentable una nueva industria de la construcción se enfrentaría al reto de construir tal cantidad de viviendas que respondan verdaderamente a la creciente demanda. Es obvio que para ello se requieren mayor cantidad de recursos financieros que los actuales; y éstos sólo pueden derivarse de las actividades económicas más productivas: industriales, comerciales, financieras e inmobiliarias. Esta propuesta no se orienta a establecer un subsidio total de las viviendas, sino crear nuevos mecanismos financieros para la edificación masiva de viviendas para sectores de bajos recursos. En época de crisis y a pesar de sus bajos e inestables ingresos la población los obtiene para pagar su propia reproducción, como lo es un terreno, una precaria vivienda y los servicios. En las actuales condiciones, el costo del suelo y la vivienda para esos sectores son destinados a renglones especulativos. De la forma propuesta se destinarían al ámbito productivo y a la generación de empleos.

Mientras tanto, la actual forma de autoconstruir las viviendas debiera ser apoyada mediante:

d) La intervención del Estado en la producción y distribución de los materiales para la autoconstrucción, como un mecanismo de competencias y

control de la producción privada. Asimismo, la creación de empresas mixtas, paraestatales, descentralizadas o municipales para la producción de insumos básicos y la edificación de viviendas. Sería recomendable reducir el costo de los insumos de vivienda a través de acuerdos entre organismos públicos y empresas de materiales y la reapertura o ampliación de programas oficiales de distribución de materiales. Por último, incluir como productos básicos, sujetos a control de precios, algunos de los materiales más utilizados en la autoconstrucción.

De llegar a impulsar éstas y otras propuestas más, existe sin embargo un peligro. El consolidar los procesos constructivos e introducir servicios en los poblamientos ilegales de la periferia, ha sido la forma de incentivar nuevos crecimientos y expansiones urbanas. Esta es la mayor paradoja urbana de nuestra ciudad. ¿Cómo urbanizar los espacios de la periferia sin que provoquen nuevos crecimientos? La respuesta está en el estricto control del suelo como el existente en otras ciudades donde el crecimiento urbano tiene una orientación, sino netamente popular, por lo menos, más racional desde el punto de vista urbanístico.

Tomando en cuenta las particulares condiciones políticas que prevalecen en la urbanización de la ciudad de México, ninguna propuesta, plan o programa urbano puede tener éxito si no se toma en cuenta la acción y la fuerza organizativa de los agentes que controlan el acceso y la apropiación del suelo: los ejidatarios, los promotores y demás agentes públicos que intervienen en ese proceso. De ahí que se proponga establecer nuevas relaciones con dichos promotores para aprovechar su experiencia organizativa; esa misma que ha hecho posible la urbanización de una parte importante de la ciudad desde hace más de cuatro décadas.

La estructura de poder de los promotores urbanos que controlan y orientan la expansión de la ciudad es una realidad. Su fuerza política y económica, pero sobre todo la incapacidad gubernamental de resolver las necesidades de suelo y vivienda para estos sectores populares, hace necesario crear un marco de concertación con ellos, aunque bajo otras condiciones. Se requiere algo más que la planificación urbana y la vigencia de las leyes. El asunto es político.

## Bibliografía

Negrete, E., y Salazar H., "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México (1900-1980)", en *Atlas de la ciudad de México*, DDF y El Colegio de México, 1987.

Delgado, Javier, *El proceso de metropolización de la ciudad de México*, México, Centro de Ecodesarrollo, 1990, (en prensa).



García Lascuarain, María, *La calidad de vida en las periferias urbanas de la ciudad de México*, Centro de Ecodesarrollo, 1989, (mimeo).

Castañeda, Víctor, *Mercado inmobiliario de las periferias urbanas en el área metropolitana de la ciudad de México, casos de estudio: Valle de Chalco, Ecatepec y Tecámac*, Centro de Ecodesarrollo, 1988, (mimeo).

