

Estado y capital privado en el fraccionamiento Izcalli-Chamapa *

Beatriz García Peralta

Introducción

El mercado de la tierra y de la vivienda en México presenta restricciones particulares para los sectores populares de las ciudades. El 65% de las familias no tiene acceso a las viviendas construidas con el financiamiento público y/o privado, ni al mercado capitalista de la tierra.¹ Esto significa que un amplio sector de la población no tiene otra alternativa que proveerse él mismo de un lugar para vivir en áreas no urbanizadas y sobre tierra pública o privada. A pesar de que existen limitantes jurídicos para la incorporación urbana de la tierra ejidal y comunal,² la que se encontraba vecina a las ciudades ha sido introducida progresivamente (a partir de 1934) al mercado especulativo urbano.³

Una parte de ella (generalmente la que reunía mejores características de ubicación y dotación de servicios) fue convertida en fraccionamientos residenciales. Otra parte pasó a ser ocupada por asentamientos llamados "irregulares". A través de este recurso, los sectores populares pueden comprar o arrendar tierra a precios supuestamente asequibles y construir viviendas en ella. Por estas razones, en el contexto de los temas relacionados con

* Este artículo concentra los elementos centrales de la investigación presentada en el Colegio de México, bajo la dirección de Martha Scheingart, para obtener el grado de Maestro en Desarrollo Urbano.

¹ G. Garza y M. Scheingart: "La acción habitacional del Estado en México", México, El Colegio de México, 1978, p. 40.

² El ejido está constituido por tierra propiedad de la nación que se entrega en usufructo a un grupo de campesinos dentro del marco de la reforma agraria, para uso colectivo o individual. Los ejidos están regidos jurídicamente por la Ley de la reforma agraria, promulgada el 22 de marzo de 1971.

³ M. Perló Cohen, *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*, México, IISUNAM, 1981. (Cuaderno de Investigación Social núm. 3.)

el desarrollo urbano en México, la incorporación de tierra ejidal como soporte del proceso de producción (capitalista o no) de viviendas urbanas ocupa un lugar destacado.

El objeto de este artículo es analizar, en primer lugar, el papel que jugó el Instituto de acción urbana e integración social (AURIS) como instancia del gobierno del Estado de México, tanto en la transformación de la tierra ejidal en urbana y en el financiamiento de programas de vivienda "popular" como en el apoyo a la autoconstrucción; asimismo, intentaré precisar la intervención de los agentes capitalistas y de los grupos de población implicados en este proceso. El análisis se lleva a cabo a través del estudio de caso del fraccionamiento Izcalli-Chamapa, ubicado en el municipio de Naucalpan del estado de México, y promovido, de 1970 a 1975, por AURIS.⁴

Elegí este tema porque si bien han sido estudiadas las implicaciones de la tierra ejidal en relación a la producción agrícola capitalista del país, las conexiones del ejido con el desarrollo urbano y particularmente con los asentamientos populares son menos conocidas. Por otra parte, la ventaja de realizar el análisis a través de un estudio de caso consiste en que permite añadir a los estudios generales acerca de los aspectos implicados en la problemática urbana y habitacional el esclarecimiento de algunos mecanismos que operan en el interior de los fenómenos urbanos; la consideración de dichos mecanismos ayuda, a su vez, a confirmar la tendencia del capital a apropiarse de las más diversas actividades con la colaboración del mismo Estado.

Para alcanzar el objetivo fijado, se presenta brevemente el contexto social y político directamente relacionado con la creación de AURIS y que explica su aparición y atribuciones institucionales; posteriormente se analiza el fraccionamiento a través de las formas de intervención de los diferentes agentes (privados y públicos) en su conformación así como de las acciones (legales, financieras, constructivas y comerciales) realizadas para su puesta en operación; finalmente, se retoman en las conclusiones los resultados obtenidos en el estudio.

1 El contexto de la creación de AURIS

Para interpretar adecuadamente la información sobre AURIS es preciso tener en cuenta los rasgos fundamentales de la acción urbana del Estado.

⁴ Elegí el período 1970-1975 para mantener una unidad en cuanto a la concepción y manejo de la institución, pues en septiembre de 1975 junto con la gubernatura del estado cambió la administración de AURIS y, de acuerdo con los virajes sexenales, también sus directrices.

Durante el período en el que surgió y se desarrolló dicho fraccionamiento (1971-1975), la administración del entonces presidente Luis Echeverría introdujo reformas de corte nacionalista y populista que se expresaron en el nivel urbano mediante la incorporación y/o mediatización por el Estado de demandas populares (como las de vivienda), la organización de comisiones nacionales con participación del sector obrero, etcétera. Así se creó un programa público de vivienda para enfrentar, en parte, el deterioro salarial y el crecimiento de la subocupación y del desempleo.⁵ Durante el período se definió también una política de regularización de la tenencia ilegal de suelo⁶ así como de descentralización urbana y regional,⁷ y se estableció un marco jurídico en materia poblacional y de asentamientos humanos.⁸

En el estado de México la política urbana quedó definida por Hank González con anterioridad a la administración de Luis Echeverría; en ella predomina el enfoque financiero y tecnocrático como se verá, en parte, a través del análisis de AURIS. La población del estado de México creció de 1.9 millones en 1960 a 3 797 861 en 1970; la población urbana, que en 1960 representaba el 16.3%, en 1970 comprendía más del 50%. Su crecimiento económico (que en 1940 significaba el 2.8% del PBN) fue del 5.9% en 1965.⁹

A partir de los años 60, el área metropolitana de la ciudad de México (AMGM) creció hacia el norte, principalmente sobre el estado de Méxco (particularmente en los municipios de Naucalpan, Ecatepec, Tlalnepantla); el crecimiento demográfico de esa zona, durante la década 60-70 fue superior al de la ciudad de México.¹⁰ Este último dato no es fortuito puesto que se trata de la zona en que se instalaron gran cantidad de industrias con la consiguiente oferta de empleos. En la medida en que a este desarrollo no correspondieron inversiones estatales en vivienda, se provocó la proliferación de colonias populares precarias construidas en fraccionamien-

⁵ Este programa de vivienda se aplicó a través de los fondos solidarios creados durante la administración de Luis Echeverría —Instituto del fondo nacional de vivienda para los trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la vivienda del instituto de seguridad y servicio social de los trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Fondo de la vivienda para los militares (FOVIMI), así como de la adecuación del Instituto de la vivienda como Instituto para el desarrollo de la comunidad (INDECO).

⁶ Para tal efecto, se creó la Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra (CORETT).

⁷ Con este objetivo se crearon o aprobaron durante el sexenio, entre otros, la Comisión nacional de desarrollo regional, los decretos de descentralización industrial y el Programa para la promoción de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales.

⁸ Ley general de población y Ley general de asentamientos humanos.

⁹ Ignacio Pichardo Pagaza: "Ensayos sobre política fiscal de México", Toluca, Ediciones del Gobierno del Estado de México, Dirección General de Hacienda, 1972, p. 170.

¹⁰ Cf. L. Unikel *et al.*: "El desarrollo urbano de México", o.c., p. 137.

tos irregulares o sobre tierras ejidales. Por lo que se refiere al municipio de Naucalpan —donde se enclava el fraccionamiento estudiado— el 68.6% de la tierra, que en 1971 estaba urbanizada, había sido anteriormente propiedad ejidal.¹¹ Según el censo realizado en diciembre de 1970¹² 200 mil habitantes de los municipios metropolitanos del Estado de México ocupaban “ilegalmente” la tierra. Una vez consolidados los asentamientos, los colonos se organizaron en torno a reivindicaciones urbanas, generaron movimientos sociales como los de los ejidos “San Lucas Patoni” y “San Antonio Zomeyucan” —ubicados en el AMCM— y presentaron demandas, ante los municipios respectivos, en torno a la tenencia de la tierra y a los servicios de agua y luz principalmente. Las prácticas y demandas de los colonos resultaron, en particular, conflictivas ya que el Estado no quería introducir los servicios urbanos en tierras ocupadas “ilegalmente” para no legitimar y propiciar su invasión o venta. Sin embargo, en algunos casos, debido a presiones políticas se introdujeron servicios en fraccionamientos irregulares. Por otra parte, al aunarse las reclamaciones de los pobladores a situaciones de desempleo y subempleo, se produjo una situación que podía dar origen a movimientos sociales con posibles implicaciones políticas, en la medida que rebasaran el poder de los agentes “normales” de control (caciques, policía, representantes del partido oficial, etcétera). Por ello, frente a la relativa frecuencia de los movimientos sociales en las colonias populares, el gobierno del estado de México respondió asumiendo posiciones mediatizadoras y controladoras de los mismos. Para enfrentar esta situación urbana y con el objeto de mediar en los conflictos existentes, el estado de México creó, durante la gubernatura de Carlos Hank González, diversos organismos, entre ellos Plantécnica, AURIS, la Comisión regularizadora de la tierra urbanoejidal y el Fideicomiso de Nezahualcóyotl. Simultáneamente aplicó medidas administrativas y fiscales a través de las cuales pudiera obtener ingresos de los asentamientos irregulares.

2 Objetivos y atribuciones de AURIS

AURIS fue creado el 30 de diciembre de 1969 principalmente para resolver los problemas que planteaba la ocupación o venta ilegal de la tierra

¹¹ Cf. Martha Schteingart: “El proceso de estructuración del espacio en el Área Metropolitana de la Ciudad de México”, en *Temas de la Ciudad*, núm. 7, Delegación del Departamento del Distrito Federal en Venustiano Carranza, 1978.

¹² Censo realizado en el Estado de México y del que se hacen referencias y se aportan los siguientes datos en los informes de AURIS: el promedio de miembros por familia era de seis personas y el ingreso mensual promedio era de 1 000 pesos, siendo el salario mínimo para la zona económica núm. 74 \$ 32.00 diarios. Existían aproximadamente 40 mil niños en edad escolar, y el 90% de la población censada carecía de servicios urbanos.

ejidal. Fue constituido como organismo descentralizado del estado de México, con personalidad jurídica, patrimonio y autonomía administrativa;¹³ su objetivo central era “contribuir a la regulación del poblamiento en el estado de México”.¹⁴

Los funcionarios que participaron en la creación de AURIS señalan que la finalidad de este organismo era participar en el proceso de urbanización, básicamente a través de la intervención en el mercado de la tierra, mediante el recurso de las expropiaciones. De este modo —según ellos— sería posible *orientar el crecimiento de la urbanización, bajar los precios de la tierra y plantear nuevas alternativas de vivienda a las personas de escasos recursos*.¹⁵ En el aspecto financiero, se intentaba lograr una autosuficiencia que no afectara el presupuesto estatal. Para ello, se le dotó de un patrimonio de 20 millones de pesos, aportados por el gobierno del estado. Sin embargo, AURIS tuvo que recurrir a préstamos de la Tesorería del estado de México y a préstamos bancarios, con aval del estado, para financiar sus operaciones. Las expropiaciones de los ejidos eran pagadas por la Tesorería del estado; se pretendía que una vez que AURIS obtuviera recursos a través de la venta de los terrenos y de las casas, se restituyera el importe de los préstamos a la Tesorería. Por lo anterior, es importante destacar que el gobierno del estado pretendía que AURIS fuera una empresa rentable. El cumplimiento de este punto entró, con frecuencia, en contradicción con el intento de plantear nuevas alternativas de vivienda para las personas de escasos recursos, como se verá en el caso de Izcalli-Chamapa.

La acción de AURIS se estructuró en torno a varios rubros de entre los cuales destacan los siguientes: 1) tierra (expropiaciones, regularizaciones, creación de fraccionamientos); 2) habitación (promoción de conjuntos habitacionales y apoyo a la autoconstrucción); 3) ocupación y/o industria (creación de parques y zonas industriales para crear fuentes de trabajo); 4) apoyos al poblamiento (desarrollo y promoción de la comunidad); 5) tecnología (planeación regional, orientación del desarrollo urbano) y 6) trasmisión del conocimiento (capacitación técnica para funcionarios y técnicos).

Los niveles de competencia y las áreas de acción asignadas a AURIS manifiestan la visión que poseía el gobierno del Estado de México sobre la

¹³ El decreto de su creación se publicó en la *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, el 3 de enero de 1970.

¹⁴ AURIS, *Informe General: 1970-1975*, sin página.

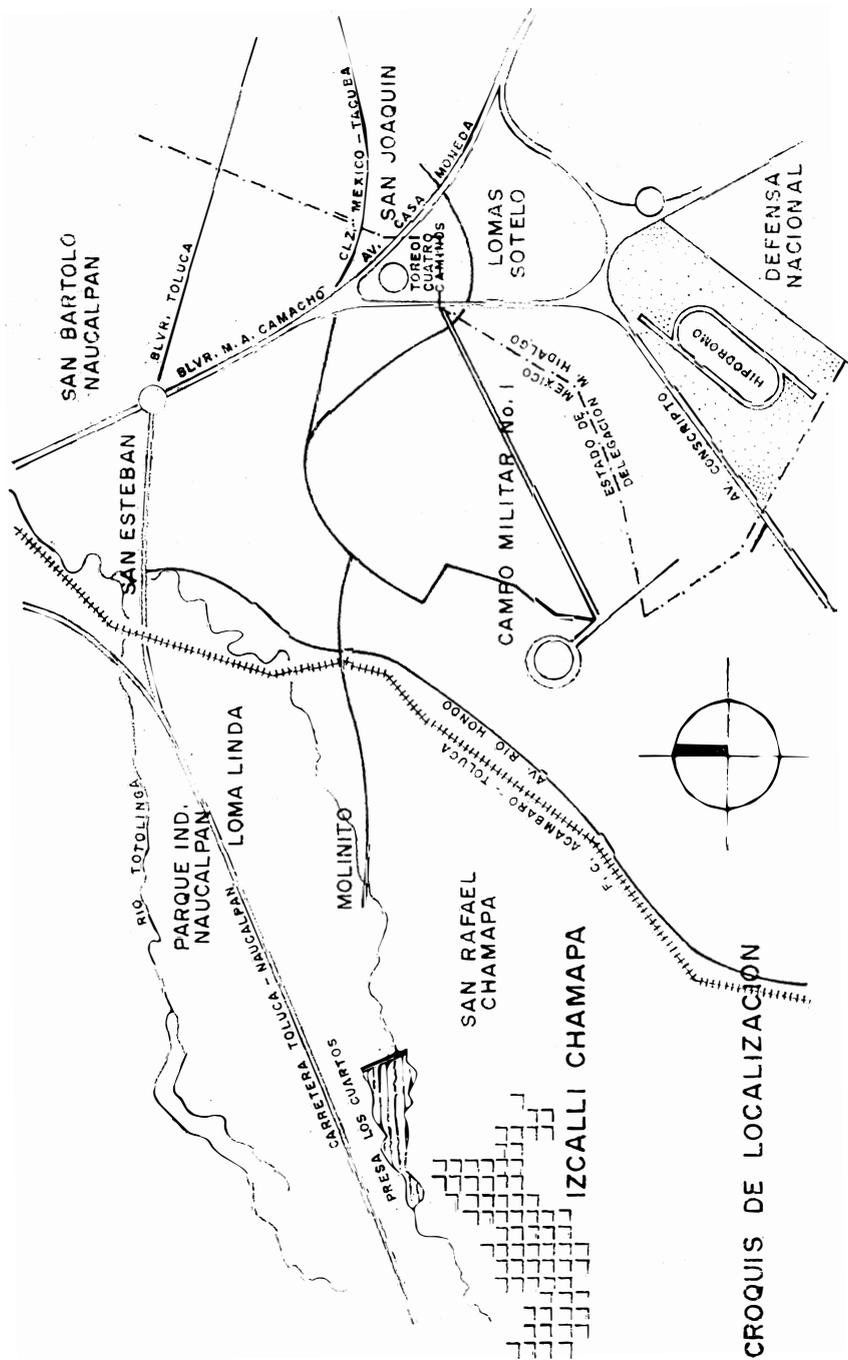
¹⁵ En lo relativo a las expropiaciones, el reglamento de AURIS establece en el artículo 3º: “El Instituto de Acción Urbana e Integración Social será el conducto para solicitar y tramitar las expropiaciones de terrenos ejidales destinadas a la ampliación de fondos legales, y el encargado de llevar a cabo las obras y trabajos necesarios para cumplir con las causas de utilidad pública que justifiquen dichas expropiaciones”, citado en *La Tenencia de la Tierra*. Toluca, Publicaciones del Gobierno del Estado de México, 1975, pág. 23.

problemática urbana y los procesos de poblamiento; es decir, estaba presente aquí una preocupación por las consecuencias políticas que trae consigo el crecimiento urbano y se evidenciaba, al mismo tiempo, un deseo por introducir una "racionalidad" técnico-administrativa, es decir, implantar la planificación burocrática en este terreno. Igualmente, mediante los programas implementados por AURIS, el Estado intentaba convencer a la población de que la racionalidad tecnocrática y planificadora del Estado "puede" resolver los conflictos urbanos y, en particular, los relacionados con la tierra y la vivienda en beneficio de "todos", incluso de los asalariados de menores ingresos y los no asalariados. Otra de las atribuciones de la institución era intervenir, a través de los programas de integración social, como mediador entre ejidatarios, colonos e instituciones públicas y, asimismo, actuar como promotor de la "comunidad" y de acciones tendientes a la solución de "problemas colectivos". Es decir, ante las demandas y movimientos de colonos del Estado de México, anteriormente aludidos, AURIS se reserva el papel de *mediador*, pero esta función oculta la de *controlador* de los grupos de ejidatarios y ocupantes "ilegales" de tierra ejidal; ello implica que los objetivos y programas, que "justifican" la creación de AURIS, conllevan una intención política, ideológica y de control, característica de las acciones del Estado.

3 El fraccionamiento Izcalli-Chamapa

El estudio de Izcalli-Chamapa tiene una importancia particular dentro de las acciones específicas de AURIS. Por una parte, marca la primera vez que el Estado transforma en México la tierra ejidal en urbana como parte de un intento de planificación urbana en el que el propio Estado financia la urbanización del fraccionamiento y promueve la realización de un programa de vivienda popular. Por otra, constituye también uno de los primeros experimentos en el país para incluir directamente, dentro de la política urbana estatal, programas de apoyo a la autoconstrucción.

El análisis que del caso Izcalli-Chamapa se realiza a continuación se estructura en torno a: 1) la consideración de los principales agentes que intervinieron en la conformación del fraccionamiento (ejidatarios, urbanizadores, constructores, promotores, el propio AURIS y los compradores de casas y lotes), y 2) las acciones fundamentales que determinaron: a) la expropiación y regularización del ejido; b) la construcción, financiamiento y comercialización del fraccionamiento y c) la autoconstrucción de las viviendas en los lotes.



CROQUIS DE LOCALIZACION

3.1 *Los ejidatarios y la expropiación del ejido*¹⁶

De los ejidos seleccionados por AURIS para ser expropiados, "San Rafael Chamapa" fue aquél cuyo decreto de expropiación se ejecutó en primer lugar; asimismo, fue el primero en el que se inició el proceso de regularización, para lo cual se dividió en 6 secciones. Por otra parte, de entre los ejidos seleccionados solamente en éste se destinó un área para un fraccionamiento popular de las características de Ixcalli-Chamapa. En el momento de la expropiación existía un asentamiento irregular ubicado en la primera sección que contaba con una población de 18 246 habitantes.¹⁷ Posiblemente AURIS eligió este ejido porque no se trataba de un asentamiento problemático (a pesar de incluir un caso representativo de asentamiento "irregular" en un ejido), ni existía en él una organización sólida de los colonos; además el comisariado ejidal —con quien AURIS realizó múltiples negociaciones— tenía poder sobre los ejidatarios y también poseía influencia sobre los colonos, puesto que controlaba tanto la venta de lotes como la renta de los mismos.

Los ejidatarios de San Rafael Chamapa eran 53 con sus respectivas familias. Ninguno de ellos era campesino, más bien se trataba de una población urbana. Antes de la expropiación coexistían en el ejido familias con ingresos altos (como se verá más abajo) y otras cuya situación económica era precaria; en Chamapa se repetía lo que comúnmente ocurre en los ejidos —incluso los no agrícolas— un pequeño grupo concentra los beneficios a expensas de la situación económica del resto.

Por las características de su suelo, la explotación agrícola del ejido no era rentable,¹⁸ además su colindancia con una importante zona industrial y urbana hacía aconsejable dedicar dichas tierras a otras actividades tales como la explotación de minas de arena y tepetate y la fabricación de tabiques, realizada, a veces, por medio de concesiones. Los beneficiarios de estas actividades eran aquellos ejidatarios que poseían camiones que facilitaban el traslado y la venta de los productos obtenidos (arena, tepetate y tabique). Otra fuente de ingresos para los ejidatarios era la venta y/o renta de lotes. Por predios de 40 a 80 m² se cobraba, en 1970, rentas que oscilaban entre \$ 6.00 y \$ 25.00 semanales; además, se vendía a los colonos agua a precios que oscilaban entre \$ 6.00 y \$ 8.00 el tambo de 200 lt.; según un cálculo muy conservador, el ingreso por este concepto ascendía a \$ 12.5 millones al año. Las utilidades de las operaciones mencionadas

¹⁶ En este punto el informante principal fue el licenciado Michel Antochiv, quien estuvo, por parte de AURIS, al frente de las investigaciones acerca de los ejidatarios y su situación socio-económica.

¹⁷ AURIS, "San Rafael Chamapa", informe especial, Toluca, México, 1971.

¹⁸ El terreno es tepetatoso y con grandes pendientes. Se estima que si esta tierra se hubiera explotado agrícolamente, hubiera producido en 1970, según cálculos optimistas, \$ 3 000.00 al año por hectárea.

eran usufructuadas por el mismo pequeño grupo de ejidatarios al que ya se aludió y no equitativamente por todos los ejidatarios.

Por las razones anteriores es obvio que la comercialización ilegal de tierra en el ejido, en lugar de constituir un problema, significaba una fuente de ingresos para los ejidatarios. No obstante, no existió oposición de parte del grupo de ejidatarios de San Rafael Chamapa a la expropiación del ejido, por las condiciones en que se efectuó y que a continuación se explicitan.

La solicitud de expropiación fue presentada el 8 de abril de 1970, quedando resuelta favorablemente, por acuerdo presidencial, el 12 de noviembre de 1970. Según el decreto correspondiente, la finalidad de la expropiación era habitacional. Los datos correspondientes a las superficies expropiadas se concentran en el cuadro uno:

Cuadro 1

SUPERFICIES EXPROPIADAS

| <i>Concepto</i> | <i>Superficie (m²)</i> |
|--|-----------------------------------|
| (a) Superficie total titulada a ejidatarios | 409 700 |
| (b) Superficie libre en poder del gobierno del Estado destinada a la construcción de Izcalli-Chamapa | 590 000 |
| (c) Superficie en proceso de regularización | 1 430 300 |
| Superficie por afectaciones | 650 000 |
| Superficie decretada y ejecutada en expropiación | 3 080 000 |

FUENTE: *Informe de la Dirección de la División de Actividades Institucionales de la Dirección General. AURIS, marzo-abril, 1973.*

El destino de las superficies (a), (b), (c) será explicado más abajo.

Es importante señalar que la superficie correspondiente al 33% de las áreas no ocupadas¹⁹ considerada como parte de la indemnización fue otorgada con *una sola escritura* a nombre de *todos los ex-ejidatarios*. El encargado de realizar el reparto fue el presidente del comisariado ejidal. En 1979, AURIS sometió esa tierra a un nuevo proceso de regularización ya que los ex-ejidatarios lotificaron y vendieron dichos terrenos pero (aunque ya eran propiedad "privada") no realizaron los trámites correspon-

¹⁹ La superficie (a) del cuadro 1; corresponde al 33% de la parte no invadida del ejido, más lotes que en total sumaban 83 568 m² y una parcela escolar ubicados en la zona actualmente urbanizada de San Rafael Chamapa.

dientes de lotificación, ni cambios de escrituras, etcétera, lo que condujo a una nueva situación de ilegalidad. Además, dichos terrenos tienen los consabidos problemas de falta de urbanización y de servicios. En una fracción de dichas tierras se continuó con la explotación de arena y tepetate y la fabricación de tabique y tabicón; la venta de agua a los colonos también se mantuvo; de esa manera los intereses del grupo privilegiado de ejidatarios no eran afectados.

Para indemnizar a los ejidatarios de San Rafael Chamapa se les pagó en efectivo la cantidad de \$ 6 161 784.00, lo que arroja \$ 116 260.00 por ejidatario.²⁰ Esta cantidad era considerable, en particular, para el tipo de economía del grupo menos beneficiado.

No obstante las "ventajas" obtenidas, a partir de la expropiación los ex-ejidatarios dejaron de percibir ingresos por la renta de lotes, puesto que éstos fueron regularizados; las percepciones por venta de agua se redujeron (en la medida en que se introdujo este servicio) y terminaron por desaparecer. Ciertamente recibieron ingresos adicionales por la venta irregular de los lotes recibidos en propiedad como parte de la indemnización. Sin embargo, la distribución de utilidades reportadas por esta operación no se realizó equitativamente, ya que la efectuó el ex-comisariado ejidal; es decir, la mecánica seguida propició que el grupo ligado al ex-comisariado ejidal resultara beneficiado en mayor grado, además de que mantuvo la producción de tabicón. Por otra parte, la tierra dejó de significar, en adelante para los ex-ejidatarios una forma de obtener ingresos fijos. Finalmente, las relaciones y negociación que AURIS estableció con el comisariado ejidal para efectuar la expropiación, y la tolerancia y apoyo implícitos que otorgó (permitiendo su intervención en la venta irregular mencionada) permitieron el mantenimiento y reforzamiento de la estructura de cacicazgo subyacente a los comisariados ejidales, a pesar de su desaparición formal.

3.2 *Implicaciones de la regularización de la tierra*

Una vez expropiada y regularizada la tierra,²¹ se introdujeron servicios urbanos (agua y luz principalmente) en el asentamiento. AURIS jugó en estos trámites y logros el papel de promotor o intermediario de los colonos ante las instancias correspondientes prestadoras de servicios; este rol le permitió a AURIS intervenir en el control de los colonos, por lo cual una de las consecuencias sociales de la regularización de la tenencia fue la des-

²⁰ Informe de AURIS, 1974.

²¹ La superficie regularizada fue dividida en 6 secciones; sin embargo, sólo la sección I estaba ocupada "ilegalmente"; es decir, las cinco restantes no exigían supuestamente regularización e incluso en algunas de ellas AURIS vendió lotes sin la urbanización reglamentaria. Este tópico constituye, por sí mismo, un objeto de estudio.

articulación y mediatización del grupo de colonos, en la medida en que ya no les unió la lucha por sus reivindicaciones en torno a la tierra. Ello pone de manifiesto una de las finalidades de las intervenciones del Estado en este campo.

AURIS pretendía captar ingresos mediante el cobro a los colonos de la regularización a razón de \$ 10.65 por metro cuadrado, cifra sobre la que AURIS pretendía obtener una ganancia de \$ 6.73 por m². Por otra parte, los escasos servicios urbanos del área regularizada fueron introducidos con la aportación de los colonos en dinero y trabajo; es decir, se esperaba que esta operación institucional fuera autofinanciable e, incluso, que redituara utilidades. Sin embargo, la recuperación del financiamiento y la obtención de utilidades a través de este programa no pudo llevarse a cabo en el grado previsto debido a la lenta recuperación de las inversiones y, en parte, a la ausencia o retraso en los pagos de amortización. Es más, AURIS operó, en un principio, con deudas ante la Tesorería del Gobierno del estado de México y este endeudamiento dificultó la rentabilidad de sus operaciones, en particular las relacionadas con la tierra. Sin embargo, la regularización convirtió a los propietarios de los lotes en causantes fiscales; esta medida formaba parte de la reforma hacendaria del gobierno implantada por Hank González. Al respecto, el director de hacienda del estado afirmaba que en la agencia fiscal de Chamapa la recaudación fiscal fue significativa.²²

3.3 *La creación del fraccionamiento*

Izcalli-Chamapa se construyó en el área libre que quedó en poder del Estado (cuadro 1 [b]) después de haberse ejecutado el decreto de expropiación del ejido de San Rafael Chamapa. El fraccionamiento se encuentra ubicado en el kilómetro 6.5 de la carretera Naucalpan-Toluca. La topografía del terreno es sumamente accidentada y con grandes pendientes que llegan hasta 60° lo cual dificulta y encarece la construcción y la dotación de servicios.

La licencia de fraccionamiento para Izcalli-Chamapa fue concedida en junio de 1972. Los datos generales del fraccionamiento se concentran en el cuadro siguiente:

²² J. Laris: "Tesorero en busca de un tesoro", Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1976, p. 143.

Cuadro 2

PROGRAMA GENERAL DEL FRACCIONAMIENTO

| <i>Concepto</i> | <i>Núm. de lotes</i> |
|---|----------------------|
| Lotes vendidos solos | 1 679 |
| Lotes vendidos con vivienda | 582 |
| Lotes comerciales | 2 |
| Total | 2 263 |
| Tamaño promedio de lotes: 134.67 m ² | |

FUENTE: "Informe de la División de Acción Urbana", AURIS, 1975.

Como se asienta en el cuadro 2, las viviendas financiadas por AURIS fueron 582, mientras que el número de lotes solos destinados a la venta fue de 1 679; es decir, los lotes sumaban tres veces más que las viviendas terminadas. En México, esta práctica es común también en los fraccionamientos privados y constituye un recurso para dar acceso a la vivienda a diferentes sectores y diversificar el mercado. En cuanto promovió simultáneamente viviendas terminadas y lotes destinados a la autoconstrucción, Izcalli-Chamapa constituye un caso único en las operaciones de AURIS; esta circunstancia hace pensar que subyace en su concepción la intención política e ideológica de convertirlo en un "plan piloto y modelo", demostrativo de la política a seguir por el estado de México en el área de la vivienda, y, a través de la cual, intentaba obtener consenso y apoyo por parte de los grupos populares.

Los servicios urbanos instalados en el fraccionamiento Izcalli-Chamapa son precarios e insuficientes debido a que la dotación de mejores servicios suponía, para AURIS, inversiones más altas así como la elevación de los precios de viviendas y lotes, y el Estado no estaba dispuesto a instalarlos en los fraccionamientos populares sin recuperar, de alguna manera, las inversiones; además, la calidad de los servicios instalados tiene también una relación directa con la contratación de las empresas urbanizadoras, como se detalla a continuación.

3.4 *El proceso de producción y circulación del fraccionamiento*

3.4.1 Los agentes urbanizadores

El proyecto de urbanización fue realizado, en 1971, por URBAMEX. Esta compañía quedó constituida en mayo de 1968 y se dedica a estudios y

diseños urbanos, ingeniería urbana, topografía y supervisión de obra. El 60% de sus operaciones son realizadas con empresas privadas y el 40% con el Estado. URBAMEX realizó 50 estudios y proyectos para AURIS y, además, le proporcionó asesorías.

La compañía urbanizadora fue la Constructora Apolo; el presidente de la misma fue director general del organismo descentralizado "Cuautitlán Izcalli" y actualmente contralor general del Departamento del Distrito Federal. Dicha compañía fue constituida en 1969 y dejó de operar en 1974 aunque, debido a problemas fiscales, aún sigue existiendo. Los datos referentes a la empresa así como a su relación de trabajo con AURIS no pudieron ser obtenidos ya que el contador que funge como representante legal de la misma no está autorizado para proporcionarlos. . . ; sin embargo, afirmó que el monto de los servicios prestados por Apolo-AURIS fue considerable. Dicha compañía dio comienzo a las obras de urbanización de Izcalli-Chamapa el mismo día que se inició el anteproyecto del fraccionamiento. La calidad técnica y eficiencia de las obras realizadas por esta empresa en Izcalli-Chamapa parecen no haber sido muy satisfactorias, lo cual es confirmado por el estado actual de las calles.

La supervisión de las obras de urbanización estuvo a cargo de "Dirac", compañía en el ramo que, hasta entonces, se encargaba únicamente de supervisar aspectos de ingeniería en edificios; sin embargo, era una empresa consolidada y sus labores en Izcalli-Chamapa no plantearon problema.

3.4.2 Los constructores

Las constructoras que intervinieron en la edificación de las 582 casas del fraccionamiento fueron: "Desarrollo Monarca" fundada en mayo de 1970; "Proyectos, Obras Civiles y Construcciones", en diciembre de 1970; "Construcciones y Vías", en marzo de 1964 y "M.G. Promociones y Construcciones", en junio de 1972. Excepto "M.G. Promociones y Construcciones", las compañías habían iniciado labores de construcción antes de que se lanzara el proyecto de Izcalli-Chamapa y siguen operando en la misma rama industrial; sin embargo, es indudable que la contratación, por parte de AURIS, facilitó, en algunos casos, su consolidación. El volumen de obra confiado por AURIS a "M.G. Promociones y Construcciones" fue el más alto (286 casas); dicha compañía es propiedad de un ex-funcionario de AURIS que simultaneó sus labores de funcionario con las de constructor; posteriormente dejó el sector público para dedicarse exclusivamente a la construcción. La empresa se creó en 1972, es decir, expresamente para llevar a cabo el contrato de construcción que obtuvo su presidente siendo funcionario de AURIS.

En el cuadro 3 se presentan las características de las viviendas, las condiciones de venta propuestas por AURIS y las compañías que se responsabilizaron de su construcción. Estos elementos sirven de base para las consideraciones que se desarrollan a continuación.

Cuadro 3
CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS, CONDICIONES DE SU COMPRAVENTA Y CONSTRUCTORAS DE LAS MISMAS

| modelo | mín. de viviendas construidas en m ² | superficie construida en m ² | descripción | precio de venta | enganche | mensualidades los primeros 5 años | mensualidades los siguientes 5 años | sueldo mínimo comparable | compañía constructora | sistema constructivo |
|---------------|---|---|--------------------------|-----------------|----------|--|-------------------------------------|--------------------------|--|----------------------|
| 1972 | | | | | | | | | | |
| Tlanguistengo | 100 | 52.78 | 2 recámaras en 1 planta | 62 500 | 4 750 | 696.71 | 536.88 | 2 500 | Desarrollo Monarca, presidente: Manuel Muñoz Glez. | prefabricación |
| Atlacomulco | 71 | 47.50 | 2 recámaras en 1 planta | 62 500 | 4 750 | 696.71 | 536.88 | 2 500 | Proyectos Obras Civiles y Construcciones | prefabricación |
| Lerma | 34 | 57.87 | 2 recámaras en 1 planta | 72 500 | 5 275 | 811.66 | 622.77 | 2 800 | Construcciones y Vías (COVISA) | tradicional |
| Ixtapan | 24 | 70.80 | 3 recámaras en 2 plantas | 80 000 | 5 650 | 897.89 | 687.20 | 3 200 | Desarrollo Monarca | prefabricación |
| Metepec | 17 | 67.82 | 3 recámaras en 2 plantas | 80 000 | 5 650 | 897.89 | 687.20 | 3 200 | Proyectos Obras Civiles y Construcciones | prefabricación |
| Toluca | 12 | 58.63 | 3 recámaras en 2 plantas | 80 000 | 5 650 | 897.89 | 687.20 | 3 200 | | |
| Avándaro | 26 | 80.96 | 3 recámaras en 2 plantas | 90 000 | 9 930 | 1,133.33 | 762.81 | 4 400 | Desarrollo Monarca | prefabricación |
| Tenango | 12 | 60.77 | 3 recámaras en 2 plantas | 90 000 | 9 930 | 1,133.33 | 762.81 | 4 400 | | |
| 1973 | | | | | | | | | | |
| Mirador | 286 | 66.69 | 3 recámaras en desnivel | 87 500 | de | condiciones variables de acuerdo con los precios de venta. | | | M.C. Construcciones, presidente: Ing. Kuri, ex-funcionario de AURIS. | |
| | | | | 221 000 | 21 | | | | | |
| Total: | | | | | | | | | | 582 |

FUENTE: Este cuadro concentra información obtenida de los informes anuales y parciales de AURIS.

3.4.3 Intermediación en la comercialización de terrenos y casas.

La compañía "Inmuebles, Promociones y Asesorías" (IPASA) (que utilizaba, a veces, el nombre de "Inmobiliaria Continental de México, S.A.") se constituyó en marzo de 1973 y fue la que se encargó de la venta de las 286 casas tipo "Mirador" del fraccionamiento Izcalli-Chamapa, de 525 lotes e, igualmente, de los terrenos y casas que se volvieron a traspasar, debido a pagos irregulares por parte de los compradores.²³ En dichas ventas, IPASA cobraba una comisión del 6%. Juan Antonio Suárez, director general de IPASA era, al momento de constituirse la compañía, director comercial de AURIS; cuando IPASA se consolidó, renunció a su cargo en AURIS para quedar al frente de IPASA; al crearse IPASA, Jorge Suárez un hermano suyo (que era gerente de ventas de AURIS) ocupó la vacante; posteriormente, dejó también de fungir como funcionario de AURIS y pasó a ser director general de "Suárez y Suárez". La relación entre IPASA y "Suárez y Suárez" es, por tanto, estrecha en términos familiares pero formalmente son dos empresas. Inicialmente, IPASA realizaba el 70% de sus operaciones con AURIS quien era su cliente único en el sector público; más tarde fue sustituida en esas funciones por "Suárez y Suárez"; en adelante IPASA operó exclusivamente con el sector privado en la comercialización de condominios y lotes turísticos, actualmente está iniciando labores de promotor inmobiliario.

IPASA comercializó, además, todos los terrenos y casas de los restantes Izcallis que AURIS no vendió a otros promotores privados; así pues, IPASA jugó un papel importante en las operaciones de intermediación. Por lo que se refiere a Izcalli-Chamapa, en particular, se puede afirmar que la participación de esta empresa influyó en el alza de los costos de la tierra del fraccionamiento, pues éstos se incrementaron en un 75% como resultado de la propuesta de IPASA; es decir, además del aumento general registrado, durante el período considerado, en el precio de los terrenos, una de las razones del incremento del precio de los lotes de Izcalli-Chamapa fue la intervención de una compañía ajena a AURIS, la cual exigía su comisión por la venta e introducía criterios comerciales en la institución, para incrementar sus ganancias.

3.4.4 Apoyo al capital promocional y constructor

Las distintas empresas (urbanizadoras, constructoras y promotoras) a las que AURIS otorgó los contratos correspondientes en Izcalli-Chamapa poseían una estructura empresarial pequeña o mediana. A las constructoras en particular, AURIS les concedió, dentro del fraccionamiento, contratos

²³ Según datos que no pudieron ser confirmados, el 10% de los terrenos así como de las 295 casas no comercializadas inicialmente por IPASA fueron promovidos posteriormente por dicha compañía al ser cancelados (por no cumplir las condiciones de compraventa) los contratos correspondientes.

para un número relativamente reducido de casas; es decir, esta operación habitacional de volumen mediano se repartió entre varias compañías, si bien se favoreció claramente a la que presidía un funcionario de la institución: "M.G. Promociones y Construcciones". Las utilidades obtenidas por las diferentes empresas fueron aparentemente las normales en el momento aunque, debido al reducido control de calidad establecido sobre ellas, (práctica que no es excepcional en las obras que las empresas privadas realizan para las instituciones públicas) pueden estimarse que las utilidades en cuestión resultaron, de hecho, mayores.

3.4.5 Acceso de la burocracia al poder económico

Como se anotó, algunos funcionarios de AURIS fungieron simultáneamente como empresarios en las operaciones de Izcalli-Chamapa. Este fenómeno significa no sólo la utilización de una institución "social" para la realización de negocios particulares, sino que constituye, además, un caso notable de cómo en México la burocracia se sirve a sí misma; es decir, utiliza su situación y se convierte en capitalista en la rama en que operó como burócrata. Esta práctica es posible debido a la autonomía relativa que el Estado mexicano guarda respecto a las clases sociales y al margen de acción con que la burocracia opera para utilizar el poder político a fin de acceder al poder económico.²⁴ El caso de Izcalli-Chamapa confirma, por tanto, el fenómeno detectado en otros períodos de la administración pública y en diferentes ramas de la economía.

3.5 *Los compradores de lotes y casas*

Las primeras 171 casas del fraccionamiento fueron vendidas a través del sistema de crédito para "vivienda de interés social", creado por el gobierno federal a través del "Programa financiero de la vivienda"; los préstamos eran de alrededor de \$ 60 000.00 pesos. El financiamiento para este tipo de operaciones se obtuvo de "Crédito Hipotecario de Sonora", posteriormente denominado "Hipotecaria Banamex". De las primeras 296 casas, 258 fueron vendidas con un interés del 9.5% al 12%, porcentajes que corresponden a viviendas de interés social. De las 286 viviendas modelo "Mirador", 279 fueron también vendidas bajo el programa de vivienda de interés social, aunque sus precios varían notablemente (entre 87 500 y 221 000). En cuanto a su comercialización, únicamente en la primera fase de 1972 el inicio de la operación de venta y la entrega de la casa eran simultáneas. A partir de 1973, se realizó primero la comercialización

²⁴ Véase A. Aguilar y F. Carmona, *México, riqueza y miseria*, México, Ed. Nuestro Tiempo, y J. Labastida, "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", en *El perfil de México, 1980*, México, Siglo XXI Editores, 1973, pp. 34-35.

de las casas, construyéndose éstas después, cuando el futuro propietario había adelantado el enganche, lo cual implica una operación especulativa.

Debido a los problemas inflacionarios en los insumos de la construcción, los enganches y mensualidades propuestas en el cuadro 3 fueron más altos.²⁵ En lo relativo al sueldo mínimo comprobable requerido para tener acceso a la compra de vivienda, existen diferencias entre los datos concentrados en el cuadro 3 y la práctica aplicada por AURIS, puesto que, los créditos se otorgaron a personas que percibían más de \$ 4 000.00²⁶ mientras que el salario mínimo en 1972 era \$ 1,140.00. Es, pues, claro que las viviendas no se otorgaron a trabajadores con salario mínimo, sino a los que recibían más de 3 veces dicho salario. Por lo anterior, AURIS no respetó los requisitos establecidos por FOVI por cada tipo de vivienda de Izcalli-Chamapa, prefiriendo, de entre los solicitantes de vivienda, a los que percibían salarios superiores a los mínimos exigidos.

De acuerdo con la información proporcionada por un empleado de AURIS, encargado de la compraventa de las casas financiadas por la institución, los compradores de las casas de Izcalli-Chamapa son, en su mayoría, obreros especializados y empleados estatales cuyos ingresos eran superiores a 3 veces el salario mínimo. En cuanto al lugar de origen de los adquirentes de las casas, se constató (al revisar los contratos) que provenían de varias colonias del Distrito Federal y del municipio de Naucalpan. Por otra parte, aproximadamente el 45% de los solicitantes de casas tuvieron que cancelar el contrato de promesa de compraventa y recuperar el enganche, porque AURIS elevó los precios de las viviendas.

Si se consideran las condiciones de compraventa de las viviendas del fraccionamiento, debe resaltarse que no abrieron nuevas oportunidades a las ofrecidas por los programas normales de vivienda de interés social; en estos últimos, se ofrecieron, con precios similares a los exigidos por AURIS, mejores condiciones de ubicación, equipamiento y acabados en las viviendas.²⁷

La banca privada mexicana no suele otorgar créditos para la adquisición de lotes o predios pero sí para viviendas o departamentos; en consecuencia, la compra de lotes se efectúa a través del crédito que el fraccionador o promotor conceden al comprador; evidentemente, ello implica una rotación más lenta del capital que en la compra de casas o departamentos, en cuya operación el crédito obtenido por el comprador en la banca, per-

²⁵ A partir de 1973, el monto de los enganches de las casas de \$ 80 000 aumentó en un 283%; en las viviendas cuyos precios eran mayores, los porcentajes en el aumento de los enganches fueron variables, pero inferiores al caso anterior. Para la amortización del enganche se otorgaron plazos de 1 año con los intereses correspondientes. El incremento de las mensualidades fue proporcional a la subida de los intereses bancarios.

²⁶ Este dato se comprobó al revisar los expedientes de los compradores.

²⁷ Exponentes de ellos son, entre otros, el conjunto habitacional Residencial Insurgentes Sur, financiado por Banamex en la Delegación Tlalpan; en este caso, el precio de venta de los departamentos era de \$ 80 000 en la misma época.

mite al promotor la rápida recuperación de su inversión en tierra o vivienda. En el caso de Izcalli-Chamapa, AURIS vendió los lotes solos otorgando crédito institucional a los compradores.

Según el "informe de solicitantes de lotes en Izcalli-Chamapa" elaborado por AURIS, entre las características que se exigían a estos solicitantes destacaba el que percibieran el salario mínimo (32.00 pesos diarios), aunque en realidad se terminó estableciendo un promedio de ingreso mínimo familiar de \$ 1 500.00 mensuales, lo cual significaba una vez y media el salario mínimo vigente (noviembre de 1971). El enganche para la compra de los terrenos oscilaba entre \$ 1 000.00 y 2 000.00; en marzo de 1971, la amortización mensual del importe del predio era de \$ 160.00 mensuales sobre un precio anunciado de \$ 80.00 por m². Debido a las modificaciones introducidas en la urbanización (pavimentación y banquetas) y que no estaban previstas inicialmente, tanto el precio del metro cuadrado de tierra como el de la amortización de los predios fueron mayores. Por lo anterior, el 90% de los contratos de promesa de compraventa de terrenos tuvo que ser rescindido debido a que, al cambiar los precios, no les era ya posible a los futuros compradores, cumplir con las nuevas condiciones de pago. En los incrementos de los precios se advirtió que, dependiendo de la topografía y urbanización de los lotes, a finales del mismo año el m² oscilaba entre \$ 120.00 a \$ 180.00; a finales de 1972 y principios de 1973, el precio promedio del m² era ya de \$ 250.00; este último precio se aplicó (como ya se anotó) cuando inició sus labores de comercialización la compañía "Inmuebles, Promociones y Asesoría, S.A." (IPASA). Los plazos de amortización eran de 7 a 10 años y las tasas de interés fueron iguales a las aplicadas por la banca para los préstamos hipotecarios.

Finalmente, se detectó que en 1979 (8 años después de iniciarse su venta y estar vendidos todos los lotes) el 28% del total de lotes se hallaban todavía baldíos, hecho que puede interpretarse como una compra especulativa²⁸ a escala individual, o bien que los compradores no contaban con recursos para construir.

Mediante la revisión de las listas de inscripción de 758 niños (de un total de 1 200) de la escuela primaria ubicada en el fraccionamiento, se obtuvieron los siguientes datos respecto a la ocupación de los padres de los escolares residentes en el fraccionamiento, tanto de quienes compraron la vivienda terminada como de los que adquirieron lotes solos.

²⁸ En julio de 1979, los terrenos a la reventa se estaban cotizando a precios que oscilaban entre \$ 700.00 y \$ 1 000.00 el m².

Cuadro 4

OCUPACIÓN DE LOS JEFES DE FAMILIA
EN IZCALLI CHAMAPA

| | % |
|------------------------|------|
| Obreros no calificados | 47.5 |
| Empleados | 16 |
| Servicios | 15.5 |
| Obreros especializados | 13 |
| Comerciantes | 4.5 |
| Profesionales | 3 |
| Campesinos | 0.4 |
| Eventuales | 0.1 |
| | 100 |

La información concentrada en el cuadro 4 puede estar parcialmente sesgada debido a que el porcentaje del grupo mayoritario podría estar incrementado por tener éste más hijos inscritos en la escuela. Los datos del cuadro manifiestan que el 48% de la muestra son obreros no calificados (obrerros no calificados, campesinos y eventuales) y el 52% restantes puede considerarse como trabajadores calificados; por lo anterior la población global del fraccionamiento se reparte en dos grupos básicos de casi igual tamaño, de los que se conoce su ocupación pero no sus ingresos.

3.6 *La autoconstrucción en Izcalli-Chamapa*

El que los compradores de lotes solos hayan construido directamente sus viviendas constituye una acción decisiva en la consolidación del fraccionamiento. Por ello, se consideró necesario aplicar una encuesta a una muestra selectiva de la población a fin de conocer las características específicas que asumió el proceso autoconstructivo en este caso.²⁹ Es impor-

²⁹ El cuestionario fue aplicado a un total de 44 casos distribuidos proporcionalmente en el fraccionamiento en junio de 1979, sobre un total de aproximadamente 500 casas autoconstruidas y terminadas. Este tamaño de la muestra se consideró suficiente debido a la relativa homogeneidad de la población encuestada y a los alcances propuestos en el cuestionario, el cual se centró en los siguientes puntos: a) conocer el nivel de ingresos de los que recurrieron al procedimiento de la autoconstrucción en el fraccionamiento; b) detectar cómo se da el proceso de construcción y quiénes intervienen en él (el dueño, familiares, amigos, albañiles, etcétera);

tante señalar que los pobladores que construyeron sus viviendas en el fraccionamiento se encontraron en situación socioeconómica ventajosa en relación a quienes recurren a este proceso en los asentamientos irregulares, puesto que los primeros contaron con un terreno urbanizado comprado legalmente y con crédito para adquirirlo. Por lo tanto, los datos que a continuación exponemos pertenecen a un grupo "privilegiado" de entre los que recurren a la autoconstrucción. Las principales aportaciones de la encuesta fueron las siguientes: el 91% de los entrevistados proceden de la ciudad de México y sólo el 9% de provincia. El promedio de miembros por familia es de 5.69, predominando notoriamente (79.5%) las familias nucleares. Los ingresos familiares, al momento de la encuesta (junio 1979), se distribuían de la siguiente manera:

Cuadro 5

RANGOS DE INGRESO FAMILIAR DE LOS
ADQUIRIENTES DE LOTES SOLOS

| | % |
|--------------------------|------|
| — de 3 200.00 a 4 799.00 | 25 |
| — de 4 800.00 10 000.00 | 47.7 |
| — de 10 001.00 14 000.00 | 13.7 |
| — Ingresos variables | 6.8 |
| — no saben | 6.8 |
| | 100 |

De acuerdo con los datos del cuadro, el ingreso promedio familiar en 1979 era de 7 603.15, cantidad que equivale a casi 2 veces el salario mínimo de 1979; y si bien los ingresos son heterogéneos, sus porcentajes mayoritarios son superiores al salario mínimo.

El 25% de los entrevistados afirma haber edificado directamente la casa; el 36% autoconstruyó pero también recurrió a la contratación de albañiles. Por lo tanto, el 61%, porcentaje que corresponde a las familias de más bajos ingresos, intervino directamente en la construcción de su casa, utilizando para ello días festivos, vacaciones o las tardes de los días

c) precisar las características físicas que reúne la vivienda autoconstruida: tamaño, materiales, etcétera; d) descubrir los canales a los que recurren los asalariados de bajos ingresos para financiar la autoconstrucción, dado que no existen sistemas de crédito para ello; e) conocer dónde y cómo adquieren los materiales de construcción y qué características reúnen en relación a los ofrecidos por AURIS.

laborales, después de finalizar su horario de trabajo. Por último, el 39% manifiesta que contrataron albañiles para construir la vivienda sin que participaran los miembros de la familia en dicha actividad. Estos datos evidencian cómo no únicamente el subproletariado, sino incluso la fuerza de trabajo que dispone de un empleo estable y de ingresos superiores al salario mínimo debe intervenir construyendo directamente o administrando la construcción de su vivienda para acceder a ella.

En cuanto al área construida por vivienda se advierten tres situaciones básicas distintas, como manifiesta el cuadro 6.

Cuadro 6

| AREA CONSTRUIDA | |
|--------------------------------|-----|
| m ² de construcción | % |
| 20 -- 49 | 16 |
| 50 — 99 | 59 |
| 100 — 157 | 18 |
| no sabían | 7 |
| | 100 |

La información concentrada en el cuadro corrobora lo asentado anteriormente respecto a la situación “privilegiada” de los autoconstructores de Izcalli Chamapa, ya que sólo en el 16% de los casos el tamaño de la vivienda es más reducido que el utilizado en los programas de vivienda popular.

Los datos correspondientes al tiempo invertido en la construcción se asientan en el cuadro siguiente:

Cuadro 7

ETAPAS EN LAS QUE SE REALIZÓ LA CONSTRUCCIÓN

| <i>Etapas</i> | <i>Duración de las etapas</i> | <i>%</i> |
|----------------------------|--------------------------------|----------|
| 1 | de 40 días a 1 año | 32 |
| 2 | de 3 meses a 1 año cada etapa | 39 |
| 3 | de 6 meses a 2 años cada etapa | 12 |
| 4 | de 6 meses a 1 año cada etapa | 2 |
| varias, sin especificar | | 9 |
| no sabían | | 6 |
| | | 100 |

Como se advierte en el cuadro, el número de las etapas es variable, predominan las construcciones de 1 y 2 etapas; la duración de las etapas es desigual e indica el reducido control que, en este rubro, llevan los pobladores. La explicación reside en el hecho de que se adquieren los materiales para la construcción de manera esporádica, es decir, cuando logran contar con ahorros para ello. Es de suponer que los albañiles —en los casos en que se les contrató— no laboraron durante todo el tiempo que abarcó cada etapa.

Un aspecto importante del proceso constructivo es la relación que guarda la fecha de la compra del terreno con la correspondiente al inicio de la construcción. La información respectiva se concentra en el siguiente cuadro:

Cuadro 8

AÑOS TRANSCURRIDOS ENTRE LA COMPRA DEL TERRENO
Y EL INICIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA VIVIENDA

| <i>Años</i> | <i>%</i> |
|------------------|----------|
| antes de 1 año | 27 |
| entre 1 y 2 | 41 |
| entre 3 y 6 años | 25 |
| no saben | 7 |
| | 100 |

No se detectó relación entre el ingreso y el tiempo que tardaron en iniciar la construcción. Por otra parte, el hecho de que el 25% de la muestra haya esperado de 3 a 6 años para iniciar la construcción indica que o no contaron con medios para ello o que su necesidad de vivienda era relativa.

El factor decisivo de la construcción de la vivienda es su financiamiento; la forma en que éste se efectuó entre el grupo entrevistado es:

- el 81.8% con recursos propios únicamente
- el 13.6% con créditos de la empresa en que laboran más recursos propios
- el 4.6% con recursos propios más préstamos de amigos.

Estos porcentajes indican que una gran mayoría (el 81.8%) no disponía de crédito y tuvo que construir su vivienda ateniéndose exclusivamente a los ingresos y a los ahorros familiares.

A través del programa "acción casa", AURIS ponía a disposición de los pobladores asesoría técnica y materiales de construcción a precio de garantía. En el caso de Izcalli-Chamapa, la asesoría se concentró en el diseño de planos arquitectónicos y la gestión de permisos de construcción en el 57% de los encuestados. Por su parte, el 50% de los entrevistados afirman que compraron materiales de construcción en los almacenes AURIS, principalmente porque eran más baratos que en el mercado. La población beneficiada por ambos conceptos es del orden del 73% de la muestra. Sin embargo, comparando los datos asentados con la apreciación personal de los adquirentes de lotes, resulta extraño que a la pregunta: ¿Piensa usted que AURIS colaboró en la construcción de su casa?, el 61% respondieran negativamente; tal vez las respuestas se debieron a que se habían forjando falsas expectativas respecto a la ayuda concreta que la institución podía prestarles; es decir, en opinión de los "beneficiados", el programa de lanzamiento y apoyo a la autoconstrucción en el caso concreto de Izcalli-Chamapa no alcanzó los resultados esperados. No obstante, el gobierno del estado de México consideró este programa como una obra de beneficio social y como ejemplo de lo que en materia habitacional podría hacerse no únicamente en México sino en otros países del Tercer Mundo. En este sentido, dicho fraccionamiento cumplió, para el Estado, su función legitimadora. Sin embargo, es importante anotar que, incluso durante el período considerado (1971-1975), AURIS no repitió la experiencia de promover fraccionamientos en los que se combinara la vivienda terminada con lotes solos destinados a la "autoconstrucción" habitacional; es decir, ésta únicamente fue apoyada institucionalmente en áreas regularizadas con urbanización precaria y en las cuales la vivienda sería construida solamente bajo este sistema. La explicación más probable de este fenómeno estriba en dos hechos; la función legitimadora que el gobierno de Carlos Hank asignó a Izcalli-Chamapa ya estaba cumplida; por otra parte, en el resto

de los fraccionamientos de AURIS, el objeto social quedó subordinado al carácter comercial de las operaciones.

3.7 *Los cambios en la orientación de los programas de AURIS*

A través de las entrevistas y de los informes institucionales, se constató que la acción de AURIS pasó claramente por dos etapas: una en la que destaca su carácter "social" y legitimador (1970-1972), y otra en la que predominan los aspectos comerciales (1973-1975). Durante el primer período, los precios de venta de las casas son más bajos y, por tanto, algunos asalariados de bajos ingresos pueden tener acceso a ellas. Asimismo, la institución otorga financiamiento para la adquisición de terrenos e incluso apoya la autoconstrucción que se realizará en Izcalli-Chamapa.³⁰ En la segunda etapa, los programas de AURIS fueron asumiendo un carácter comercial. Las razones que explican este cambio fueron gestándose en el período anterior. Algunas de ellas son de tipo coyuntural, tales como el alza en los precios de los materiales que se registró en 1972, y el aumento en los costos de la construcción; obviamente ambos factores afectaron los proyectos al modificar los costos iniciales. A estas circunstancias, debe agregarse el hecho de que hubo dificultades para recabar los pagos tanto de la regularización como de la amortización de casas y lotes, como ya se indicó; esta situación obstaculizó la política, implantada por el gobierno de Hank González, de hacer recuperables las inversiones en obras de carácter "social". Pero la causa estructural del giro institucional operado reside en la injerencia que AURIS otorga, en sus programas, a los agentes capitalistas ligados a la promoción y construcción habitacional, así como a los compromisos que establece con ellos. En el caso de Izcalli-Chamapa, la intervención de los agentes señalados incrementó los costos de las viviendas y de los lotes, haciéndolos inasequibles para la población de menores recursos.

Este giro en las acciones realizadas por AURIS es particularmente claro en lo que se refiere a la tierra ejidal.³¹ Dichas acciones evidencian que AURIS se convirtió en una institución que simplemente liberaba, mediante el recurso de las expropiaciones, la tierra ejidal, de los impedimentos legales para que pudiera ser introducida en el mercado. La prueba de ello lo constituyen los fraccionamientos (Izcallis) realizados por AURIS en ejidos. AURIS manifiesta en sus informes haber promovido directamente, de 1971 a 1975, cuatro fraccionamientos con una superficie vendible de

³⁰ Los proyectos de esta época son: Izcalli-Toluca, Izcalli-Cuauhtémoc e Izcalli-Chamapa.

³¹ AURIS facilitaba también los permisos y licencias para los fraccionamientos realizados en tierra privada adquirida previamente y que, una vez cumplidos los requisitos administrativos legales del caso, promovía para la realización de fraccionamientos a través de compañías privadas.

614 507 m² y haber manejado con promotores otros cuatro con una superficie vendible de 1 044 899 m². Estas cifras manifiestan el apoyo que AURIS prestaba a los promotores capitalistas al facilitarles el acceso a la tierra ejidal.³² El fraccionamiento Izcalli Chamapa representa una situación de transición y, por ello, constituye el caso que ejemplifica las condiciones en que se dio el giro institucional por lo que se refiere al manejo de tierra y vivienda.

Conclusiones

La realización del fraccionamiento Izcalli-Chamapa durante la gubernatura de Hank González fue un elemento importante del carácter legitimador asignado a los programas del gobierno del Estado de México en materia habitacional. En dichos programas se postulaba que a través del uso planificado de la tierra ejidal podían garantizarse precios "accesibles" de tierra y de vivienda para los sectores populares. Otro de los objetivos propuestos, que además se integraba a la política fiscal y financiera de la entidad, consistía en que los programas fueran autofinanciables e incluso que redituaran ganancias y por tanto que incrementaran el erario público.

Evidentemente, asignar a una misma operación habitacional un objetivo social y simultáneamente exigir de ella que sea redituable resulta contradictorio, ya que el cumplimiento del primer aspecto reduciría o anularía las utilidades de la operación, mismas que de ser garantizadas empobrecerían el contenido social del proyecto. En la medida en que AURIS decidió operar con ganancias, los alcances sociales de sus programas resultaron reducidos. Por otra parte, el mayor porcentaje de las utilidades fue absorbido por el capital privado, asimismo, las medidas fiscales del Estado lograron en buena medida su cometido.

Como ya se anotó, AURIS financió la urbanización del fraccionamiento

³² Este apoyo es, por otra parte, mayor que lo manifestado por las cifras, ya que incluso entre los fraccionamientos que aparecen en los informes como realizados por AURIS existe intervención de promotores privados; éste es el caso de Izcalli-Pirámide; con una superficie vendible de 246 581 m², sus 1 744 lotes fueron adquiridos a AURIS por la compañía "Consortio de Promotores" para su posterior comercialización privada; con tal fin, AURIS promovió la expropiación y obtuvo la licencia y permisos de construcción; es decir, se trata de una operación netamente comercial con tierra ejidal. En nota periodística aparecida el 25 de febrero de 1979 en *Uno másuno*, se denunció que dicha compañía había firmado contrato con los compradores de casas y lotes 6 años atrás y aún no se habían construido las viviendas; además, "Consortio de Promotores" pretendía anular los contratos para seguir especulando con la tierra.

y la construcción de las viviendas en su primera etapa. Inicialmente ese instituto vendió directamente los lotes y las viviendas, posteriormente los dios a un promotor privado para su comercialización. El volumen de lotes y viviendas manejado por el promotor constituyó la mayor parte del fraccionamiento. La urbanización, la construcción, y la comercialización, es decir, las operaciones que representaban ganancias fueron realizadas por los agentes privados y por los funcionarios del instituto que operaron como constructores y promotores, ellos resultaron los verdaderos beneficiarios.³³ Ello provocó la no rentabilidad del capital del estado, que sólo significó una transferencia de valor, que consolidó al capital promocional y constructor que intervino en la operación. Esta transferencia representó un subsidio que se tradujo en ganancias extraordinarias para el capital privado, sin que los precios de las viviendas y de los lotes se redujeran. De hecho, los beneficiados (incluso entre los que autoconstruyeron su vivienda) fueron exclusivamente aquellos jefes de familia con empleo fijo y con ingresos superiores al salario mínimo, de allí que los sectores más necesitados quedaron al margen de esta acción habitacional. Es decir, esta operación constituye un ejemplo de cómo en los proyectos públicos de supuesto carácter social se termina beneficiando a los sectores dominantes. La desorganización y falta de fuerza política de los sectores urbanos radicados en la zona o que adquirieron en ella tierra o vivienda fueron un factor adicional que facilitó esta práctica estatal.

Por lo que se refiere a los ejidatarios afectados, el procedimiento que siguió AURIS en la expropiación sirvió para mantener las relaciones de poder del comisariado ejidal y del grupo local ligado a él, aun después de que dejaron de ser ejidatarios, de este modo se reforzaron los recursos y estructura del sistema político.

El papel que AURIS desempeñó con la tierra ejidal fue el de su introductor en el mercado privado, es decir, AURIS la liberó de los impedimentos jurídicos para que fuera comercializada en forma especulativa. Lo anterior implicó que el ejido ubicado en o cerca de zonas urbanas no pudiera convertirse en un arma o recurso legal en manos del Estado y que lejos de ser un freno a la generación de rentas capitalistas, las incrementara. Por otra parte, la función que pudo tener el ejido en el control y orientación del desarrollo urbano del estado de México, tal como AURIS propugnaba, fue desaprovechada y subvertida por el Estado mismo.

³³ El Estado dio su apoyo a tres empresas creadas por cuatro funcionarios (tres de AURIS y uno del gobierno del estado de México).