

Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado mexicano

MANUEL CASTELLS

NOTA INTRODUCTORIA

El presente trabajo se funda en tres elementos:

1) El conocimiento directo de la realidad urbana mexicana que pude obtener durante mi estancia de varias semanas, en agosto y septiembre de 1976, como Profesor visitante del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Azcapotzalco). Durante ese periodo pude aproximarme a la comprensión de algunos de los procesos señalados en el texto mediante una serie de contactos directos en diversas esferas. En primer lugar, y sobre todo, a través del contacto directo con los colonos y vecinos que me invitaron a discutir con ellos de su vida y experiencia de lucha en numerosas colonias y vecindades de las ciudades de México y de Monterrey. Sin su aporte, sin su enfoque, mi conocimiento del problema hubiera sido abstracto y, por tanto, necesariamente erróneo. En segundo lugar, discusiones e informaciones obtenidas de expertos e investigadores de distintas instituciones, en particular de la Universidad Metropolitana (Xochimilco y Azcapotzalco), del Colegio de México, de la Universidad de Puebla, de la UNAM, del Infonavit, de la Secretaría de la Presidencia y, muy particularmente, del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento (Copevi).

2) Mi trabajo directo con el Equipo de Sociología urbana (EQUISUR) de la UAM-Azcapotzalco. Aunque no he utilizado aquí el material de su investigación (al que remito por su interés fundamental para el tema) mi reflexión es necesariamente tributaria de la interacción intelectual mantenida durante horas y horas de trabajo conjunto.

3) La utilización extensiva de las fuentes, datos y análisis aportados por tres excelentes estudios recientes sobre la política habitacional en México:

a) El estudio de COPEVI (encabezado por Priscilla Connolly, Enrique Ortiz y Gustavo Romero), *La producción de la vivienda en México. Estudios de los factores que Determinan las formas habitacionales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, COPEVI, México, D.F., Marzo 1976, 600 páginas, actualmente en prensa.

b) El estudio de El Colegio de México: Gustavo Garza y Martha Schteingart, *El problema de la vivienda en México. La acción habitacional del Estado*, El Colegio de México, 1976, 347 páginas, mimeo.

c) El estudio de EQUISUR, *Significación social de la política de vivienda en México*. El caso del Infonavit. UAM, Azcapotzalco, 1976, 620 páginas, mimeo.

También nos basamos en el trabajo que Oscar Núñez efectuó bajo nuestra dirección como memoria para la obtención del Diploma de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales en París: *Intérêts de classe et politique urbaine dans la ville de Mexico*, EHESS, París, 1974.

En fin, la colección del periódico *Dinámica Habitacional*, editado por COPEVI representó una fuente de información valiosísima.

Naturalmente, ninguno de los equipos o personas citadas son responsables por los errores o apreciaciones subjetivas en el presente análisis. Pero sin su concurso generoso, el aporte intelectual que pueda haber en este texto hubiera sido imposible.

INTRODUCCIÓN

México experimenta un proceso de urbanización acelerado.¹

La ciudad de México pasará a ser en el año 2000 la mayor región metropolitana del mundo, con cerca de 32 millones de habitantes. Como es sabido, dicha urbanización no es sino parcialmente la consecuencia de la industrialización y de la expansión de los servicios necesarios al Estado y a las empresas. El éxodo rural, la ruina del artesanado y del comercio, expulsan una mano de obra que no es absorbida sino en una débil proporción por una industrialización dependiente centrada en una tecnología

¹ La mejor síntesis existente sobre los problemas de la urbanización en México es el libro de Luis Unikel, *El desarrollo urbano de México*, El Colegio de México, México, 1976. A el remitimos para los datos fundamentales referentes a la problemática aquí expuesta.

dirigida más a la ganancia capitalista que a la creación de empleo. La falta de recursos de las grandes masas semi-empleadas concentradas en las grandes ciudades, hace imposible que puedan representar un mercado para la inversión capitalista en lo referente a la producción y distribución de vivienda y servicios urbanos. Así, el proceso de urbanización crea un deterioro cada vez mayor de las condiciones generales de vida, pero no como consecuencia de la concentración ecológica, sino como expresión de la contradicción entre la socialización creciente de los equipamientos básicos de la vida cotidiana, la pauperización relativa de una mayoría de la población y el carácter capitalista dominante en la producción de bienes y servicios.

La crisis urbana *tiende* a reclamar, cada vez más, la intervención del Estado. Las políticas estatales pasan a convertirse en el centro de gravedad del desarrollo y estructura del sistema urbano y de la organización del territorio² Ahora bien, el Estado no es un simple centro regulador, sino una expresión política de las relaciones entre clases sociales.³ Por consiguiente, su intervención dependerá fundamentalmente de los conflictos, alianzas y compromisos entre las clases y fracciones definidas en el curso de un proceso histórico determinado. Así, el análisis de la urbanización conduce cada vez más al análisis de la política urbana y el estudio de la política urbana a la comprensión de la política.

El caso de México es particularmente interesante en este sentido por varias razones. Por un lado, se trata del único Estado latinoamericano (con la excepción de Cuba y Bolivia) nacido de una revolución popular y que, con las adaptaciones consabidas, ha mantenido sus instituciones. Por otro lado, la importancia de este Estado en la vida económica y social es excepcional.⁴ En fin, una alta tasa de crecimiento económico coincide con el mantenimiento de un fuerte grado de dependencia económica, lo que permite examinar el impacto sobre la política urbana, de las condiciones creadas por la nueva estructura de la dependencia.⁵ Más aún, como veremos, en el periodo 1970-76 se desarrolla una política de reforma urbana bastante audaz, al menos en apariencia; ello reclama un esfuerzo de interpretación, tanto con respecto a sus determinaciones como con relación a sus resultados. El estudio de dicha política será el centro del presente trabajo. Sin embargo, para situarla y entenderla, trataremos primero de esbozar algunos rasgos generales de la crisis de la vivienda

² Véase el conjunto de la problemática presentada en Manuel Castells (compilador) *Estructura de clases y política urbana en América Latina*, Volumen 1, SIAP, Buenos Aires, 1974.

³ Véase la perspectiva de análisis teórico desarrollada en Nicos Poulantzas (compilador), *La Crise de l'Etat*, P.U.F., París, 1976.

⁴ Véase Manuel Villa "La bases del Estado mexicano y su problemática actual", en *Perfil de México* en 1980, Vol. 3, Siglo XXI, México, 1976.

⁵ Véase M. Castells "La nueva estructura de la dependencia y los procesos políticos de cambio social en América Latina", en Autores Varios, *Participación y Cambio Social*, SIAP, Buenos Aires, 1975.

en México; después, de trazar la evolución de la política urbana y de vivienda del Estado Mexicano, con una consideración particular del sexenio del presidente Echeverría. En fin, intentaremos articular el conjunto de las observaciones realizadas a la dinámica de las fuerzas sociales y políticas que tratan de dominar y orientar el modelo de desarrollo del capitalismo mexicano.

Es importante resaltar, antes de entrar en el análisis, que el conjunto de este trabajo constituye un intento muy limitado de ayudar a reflexionar en una cierta dirección teórica. *Son verdaderamente apuntes, hipótesis más que conclusiones*, pues aunque la reflexión se opera sobre la realidad histórica concreta, el grado de elaboración del análisis empírico es insuficiente para poder ser tan afirmativo como lo es a veces nuestro tono, llevado por un afán de claridad en la expresión. Nos ha parecido de interés, sin embargo, su difusión, en la medida en que todo análisis en profundidad es necesariamente una obra colectiva que, además en este caso, deberá ser realizada fundamentalmente por los propios investigadores mexicanos. El presente texto constituye pues un aporte destinado a estimular dicho trabajo, planteando preguntas más que definiendo respuestas.

1—*La crisis de la vivienda*

La crisis de la vivienda en México se expresa, por un lado, en el déficit cuantitativo creciente del número de viviendas de que pueda disponer la población. Por otro lado, en el nivel de deterioro físico, de hacinamiento y de falta de equipamientos adecuados de que adolecen la mayoría de las habitaciones existentes.

Con respecto al primer punto, datos del Instituto de Estudios Políticos del partido del gobierno señalan un déficit habitacional de 2.9 millones de viviendas para 1950, de 3.4 millones para 1960 y de 4.0 millones para 1970.⁶

La estimación más cuidadosa y que recoge varias fuentes parece ser la del equipo del Colegio de México.⁷ Según estos cálculos el déficit habitacional total en 1970 sería de 5.1 millones de viviendas, de las cuales 1.6 millones corresponderían a las zonas urbanas.

Dicho déficit urbano está constituido en un 40.2% por familias sin vivienda, en un 32.7% por familias viviendo en alojamientos sumamente deteriorados y en un 27.1% por familias viviendo en hacinamiento.

⁶ Según datos citados por P.R.I., Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, *La vivienda de los trabajadores*, México D.F., 1975, mimeo.

⁷ Véase Gustavo Garza y Martha Scheingart, *El problema de la vivienda en México. La acción habitacional del Estado*, El Colegio de México. En prensa.

⁸ Véase Garza y Scheingart, *op. cit.*

Por otro lado, el estado físico y la falta de instalaciones adecuadas en la vivienda alcanza proporciones masivas, como lo expresa el cuadro N° 1 seleccionado por el informe de COPEVI.

CUADRO 1

CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS DE LA VIVIENDA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO 1960 Y 1970

	<i>Menos de 3 cuartos</i>	<i>Con piso de tierra</i>	<i>Sin muros de tabique</i>	<i>Sin agua potable</i>	<i>Sin drenaje</i>	<i>Número total</i>
1960						
DISTRITO FEDERAL						
Viviendas	65.9%	n/d	28.1% ³	45.6%	45.1%	902,083
Ocupantes . . .	62.1%	n/d	25.4%	49.4%	45.7%	4,870,876
EDO. DE MÉXICO ¹						
Viviendas	77.6%	n/d	95.3%	75.2%	76.7%	57,447
Ocupantes . . .	59.1%	n/d	95.6%	76.8%	89.4%	331,854
1970						
DISTRITO FEDERAL						
Viviendas	54.3%	5.8%	11.7%	36.0%	21.5%	1,219,419
Ocupantes . . .	51.3%	6.4%	12.1%	37.3%	22.5%	6,874,165
EDO. DE MÉXICO ²						
Viviendas	63.9%	12.2%	31.2%	31.2% ⁴	42.5%	280,076
Ocupantes . . .	72.4%	12.5%	31.7%	29.7% ⁴	42.3%	1,737,231

FUENTE: Sría. de Industria y Comercio. Censo General de Población 1960 y 1970.

¹ 1960 La Z.M.C.M. en el Edo. de México comprende los municipios de Cuautitlán, Coacalco, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Naucalpan, Tlalnepantla y Tultitlán, los que incluyen algunas zonas rurales.

² 1970 Incluye además los municipios de Atizapán y Netzahualcóyotl.

³ Excluye muros de mampostería, bloque o cantera.

⁴ Excluye vivienda con agua entubada fuera de la casa.

Este déficit cuantitativo y estas condiciones de vivienda presentan en realidad características de crisis estructural. En efecto, según el estudio citado del Instituto de Estudios Políticos del PRI, tomando como base 100 el año 1950, los índices de déficit habitacional absoluto obtienen los valores 117 para 1960 y 138 para 1970. Las perspectivas no son mejores en la extrapolación de las tendencias observadas. Según Garza y Schteingart: "El rápido aumento de la población del país impone cuantiosas necesidades futuras de vivienda; en la década presente (1970-1980) la población crece en razón de 2.4 millones de personas anuales que requieren

de vivienda. Únicamente el crecimiento de la población (manteniendo el déficit existente constante) se presenta en el cuadro 6. La estimación baja indica las viviendas necesarias si existe un 50% de la población habitando viviendas inadecuadas que forman parte del déficit existente. Sin modificar este déficit, pero sin permitir que aumente en términos relativos, en 1970 sería necesaria la construcción de 294 mil viviendas, mientras que en el año comprendido entre 1989-1990 esta cantidad aumentaría a 598 mil. Si el déficit se redujera a sólo un 20% de las familias con viviendas inadecuadas, el número de viviendas requeridas entre 1970-1990 es de 14.5 millones; en el primer año se necesitarían 471 mil y en el último 956 mil.

Estas estimaciones son modestas porque no consideran las viviendas requeridas para tratar de cubrir el déficit existente, así como la reposición de viviendas que se transforman en obsoletas. Agregando estos dos conceptos en el periodo 1970-1980 se requerirían 12.3 millones de viviendas: 814 mil en el primer año 1.5 millones en el último. Esto significa que se necesitaría construir un 150% del total de viviendas existentes hasta 1970; si en este año se tenían 8.3 millones de viviendas se necesitan construir 12.3 millones de 1970 a 1980. No cabe duda que la solución total del problema de la vivienda en México es insoluble en el futuro previsible".

El mecanismo fundamental subyacente a la crisis de la vivienda en México, como en otras sociedades, es bien conocido: se trata de la inadecuación entre la oferta capitalista de vivienda y la demanda de vivienda por parte de una población cuyos salarios no permiten, para la inmensa mayoría, cubrir el precio excesivamente elevado necesario para remunerar el capital invertido en la producción y/o comercialización de vivienda. En otros textos, hemos tratado de precisar el funcionamiento del capital en el sector inmobiliario y de explicar por qué la inadecuación entre oferta y demanda se produce en forma mucho más acentuada en este sector que en otras ramas de la producción capitalista.⁹ Recordemos únicamente que se trata de la articulación sucesiva de una serie de rasgos específicos de esta producción: dependencia de la ganancia capitalista con respecto a la renta del suelo; tasa de rotación lenta del capital en dicho sector, salvo intervención sustancial del Estado; como consecuencia, bajo nivel de inversión y débil desarrollo de las fuerzas productivas, que aumenta el costo; dispersión y desorganización de los trabajadores de la construcción, con escasa presión de éstos sobre la modernización del proceso de trabajo; como consecuencia, alto precio de producción que no puede ser realizado de forma inmediata como ganancia capitalista; lo cual conlleva a la disociación entre capital de producción y capital comercial, encare-

⁹ Para un análisis teórico de las causas estructurales de la crisis de la vivienda, remitimos a nuestro libro *La Cuestión Urbana, Siglo XXI*, México, pp. 177-200 de la edición 1976. Y sobre todo, a la introducción del libro M. Castells, E. Cherki, F. Godard, D. Mehl, *Crise du logement et mouvements sociaux urbains*, Mouton, París, 1977.

ciendo aún más el producto en la medida en que este tiene, a su vez, que ser remunerado. En fin, la carestía de un producto esencial como es la vivienda, aparato de organización de la vida cotidiana, conduce, paradójicamente, a su escasez y, de ahí, a la creación de todo un campo de especulación y de mercados paralelos que contribuyen, a nivel global, al encarecimiento del producto.

En las sociedades dependientes, y en México en particular, la crisis de la vivienda alcanza, como hemos visto, proporciones mucho más amplias y permanentes. La razón es que, junto a la incapacidad de la masa de asalariados de satisfacer los niveles de precio y alquileres requeridos por el capital, se agrega la imposibilidad, para un sector creciente de la población urbana, de disponer de un empleo mínimamente estable, sin lo cual no puede ni siquiera aspirar a los programas de préstamo a largo plazo para vivienda social. Los datos de Garza y Schteingart son suficientemente demostrativos de dicha situación.¹⁰ Comparando los ingresos necesarios para acceder a los distintos mercados de vivienda con la distribución de ingresos en 1970, muestran que tan sólo 4.6% de la población activa puede acceder al mercado privado de vivienda, y que un 17.8% adicional puede acogerse a los programas de vivienda popular suscitados por el Estado. En cambio, "el 71.7% restante queda excluido de cualquier tipo de programa de vivienda y entra a formar el llamado sector popular". (Garza y Schteingart *op. cit.*, 1976).

Si en lugar del número de personas se consideran las familias, el "sector popular", en 1970, aún comprende alrededor del 65%. Evidentemente, en la ciudad de México, donde se concentran los estratos altos y medios de la población, la situación es algo menos dramática. Pero aún aquí, sólo el 9.5% de la población activa puede recurrir al mercado privado y el 43,5% a los programas públicos, quedando el 47% restante excluido de toda posibilidad. Como, además, los programas estatales no son capaces de producir sino una ínfima parte de la vivienda que podría ser absorbida por sus derecho-habientes potenciales, el resultado es una urbanización que pasa mayoritariamente por canales externos a las instituciones públicas y a la lógica del capitalismo inmobiliario. Lo cual no quiere decir que sea una producción y distribución al margen del capitalismo. De hecho, puede hablarse de 3 canales diferentes de producción y distribución de vivienda: el capitalista privado, el público y el "popular". Este último se caracteriza por un funcionamiento basado en la articulación de tres elementos: un aporte considerable de trabajo por parte de los propios habitantes (auto-construcción, faenas de acondicionamiento del terreno); la tolerancia institucional con respecto a la ilegalidad de los asentamientos o la irregularidad de las formas de ocupación y tenencia; la intervención de un capital especulativo, que en general opera fuera de la legalidad, a través de numerosos intermediarios. Señalemos sin embargo que dicho

¹⁰ Véase Garza y Schteingart, *op. cit.*

capital no es en absoluto "marginal", sino que aparece directamente ligado a empresas monopolistas financieras. Así por ejemplo, la gran inmobiliaria FRISA, propiedad del gran capitalista mexicano, Rivera Torres, formó gran parte de su capital con los beneficios obtenidos mediante fraccionamientos populares en gran parte ilegales realizados en la zona de Ecatepec, al norte de la ciudad de México.

CUADRO 2

MÉXICO: ESTIMACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA POR SECTOR
1950 — 1974

(Miles de viviendas)

Incremento en el número de viviendas	1950-1960		1961-1970		1970-1974	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Total	1150	100.0	1877	100.0	1,204.3	100.0
Sector Público ...	62	5.4	175	9.3	223.7	18.0
Sector Privado ...	331	28.8	503	26.8	205.7	16.5
Sector Popular ...	757	65.8	1,199	63.9	810.9	65.5

FUENTE: 1950-70, Hugh Evans, *Towards a Policy for Housing Low Income Families in Mexico*, Dept. of Architecture, Cambridge University.
1970-74: Estimaciones de G. Garza y M. Schteingart, El Colegio de México.

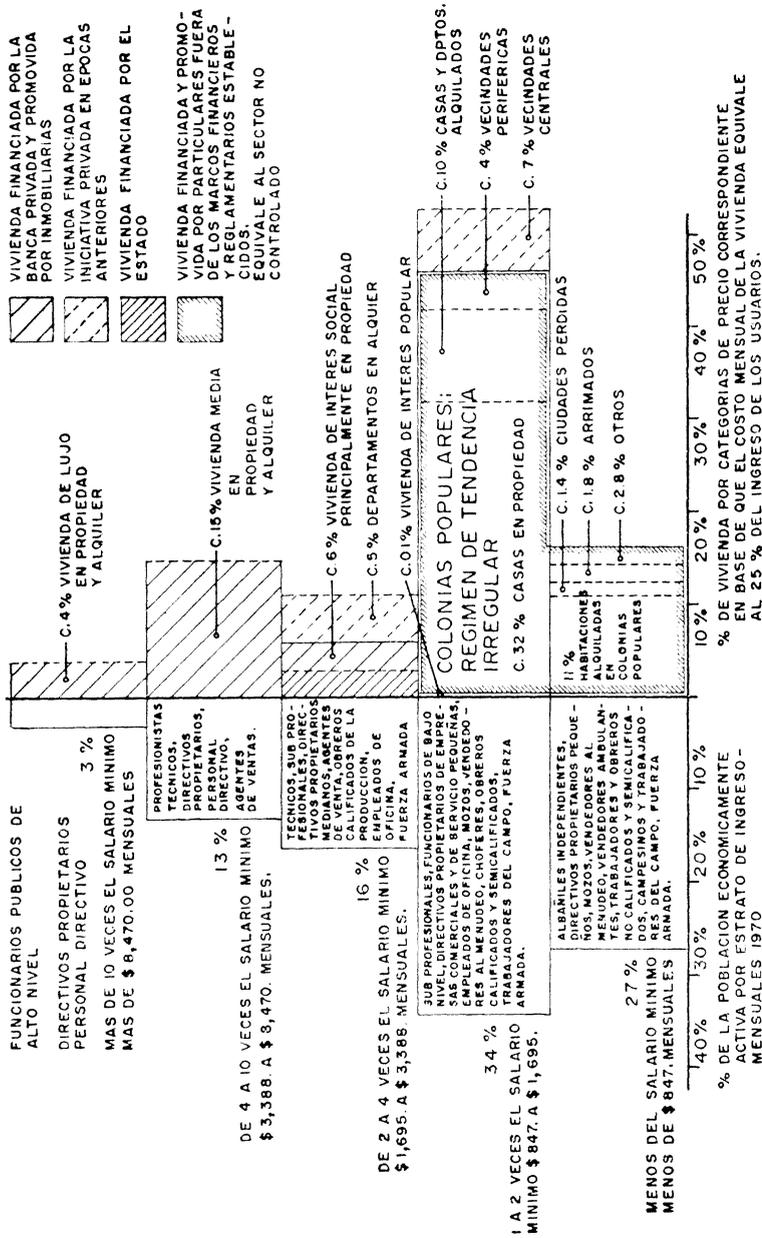
El cuadro N° 2 muestra la evolución de la producción de vivienda por cada uno de estos 3 sectores desde 1950. Resalta la primacía y la permanencia del "sector popular", así como el declive progresivo del sector privado. Lo cual aún realza más la consideración de la política pública de vivienda y urbanización como eje global de las tendencias en desarrollo.

¿Cuáles son los efectos de dichos mecanismos de producción sobre la situación de la vivienda en la ciudad de México? La Gráfica N° 1, establecido por el equipo de COPEVI, muestra las distintas formas de vivienda y su distribución en el conjunto de la población de la zona metropolitana.¹¹

La tipología general de vivienda establecida por COPEVI ayuda útilmente a situar la diversidad interna del llamado "sector popular"¹² Pue-

¹¹ Véase el estudio de Priscilla Connolly, Enrique Ortiz, Gustavo Romero, *La producción de la vivienda en México*, COPEVI, México, 1976, 600 p. mimeo.

¹² Dejamos aquí de lado los tipos de vivienda no correspondientes al sector popular, por corresponder simplemente a la estratificación social urbana, sino la especificidad que presenta el "sector popular" de vivienda en México.



GRAFICA 1 DISTRIBUCION ESTIMADA DE LAS FORMAS DE VIVIENDA POR PRECIO MINIMO ENTRE LA POBLACION POR ESTRATOS SOCIO ECONOMICOS EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO - 1970 (1 US\$ = \$12.50)

den apreciarse 3 grandes tipos habitacionales, cada uno de los cuales presenta diversas formas posibles. Dichos tipos son. 1) Las "*colonias proletarias*", casas financiadas y promovidas por particulares, en general mediante auto-construcción, con tenencia ilegal de la tierra sobre la que se realiza el asentamiento. Se calcula que un 60% de la población de la zona metropolitana de la ciudad de México se encuentra en dicho régimen habitacional. Las invasiones de terrenos son escasamente espontáneas.¹³ Son dirigidas por profesionales, en relación directa con autoridades locales o estatales y a veces en nombre de fraccionadores que entregan un terreno para auto-construcción a cambio de un pago mensual de un precio que no estipula si se trata de alquiler u operación de compra. Dada la ilegalidad del conjunto de la operación lo que el *colono* paga es en realidad la capacidad de maniobra institucional y financiera del fraccionador en cuestión. La consecuencia de esa indefinición es que, a menudo, los colonos son expulsados sin recuperar los pagos efectuados, a fin de recomenzar la operación con nuevas víctimas de la crisis de la vivienda. A tales fines, los fraccionadores disponen de una red de caciques locales para controlar los asentamientos y de grupos de matones asalariados para hacer respetar las "reglas del juego" por ellos impuestas. La mayoría de dichos asentamientos se establecen sobre tierras ejidales y comunales, es decir tierras que son propiedad de la nación, sobre las cuales determinados campesinos tienen derechos de usufructo para su explotación agrícola. Dichos terrenos son inalienables e intransferibles lo que determina la ilegalidad de los asentamientos realizados.

2) Un segundo tipo es el constituido por las *vecindades*, viviendas multifamiliares en alquiler construidas por iniciativa privada y que ocupan extensas zonas del casco urbano antiguo y de las zonas de primera expansión urbana. Muchas de ellas son viviendas de renta congelada, cuyos propietarios dejan en estado de permanente deterioro con objeto de obtener su renovación o cambio de uso del suelo. El estudio del Colegio de México estima en 2 000 000 las personas que habitan en las vecindades, en estado de extremo hacinamiento y con graves déficits sanitarios.

3) Un último tipo es el calificado de *vivienda mínima* o infra-vivienda constituido por las "*ciudades perdidas*" (alojamientos de fortuna contruidos mediante invasiones ilegales en solares no utilizados existentes en un tejido urbano ya consolidado), los habitantes de cuartos de servicio, los "arrimados" en domicilios de familiares y amigos etc... En principio, la gran parte de ciudades perdidas han sido erradicadas y su población se reduciría a unos cuantos miles en la ciudad de México.

Sin embargo, un nuevo tipo de infra-vivienda parece desarrollarse en los últimos años: alojamientos acondicionados en forma diversa en las

¹³ Véase Jorge Montaña, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, Siglo XXI, México, 1976.

azoteas de los edificios. En el gran conjunto habitacional de Tlatelolco miles y miles de personas han marcado con su presencia física su desafío a las leyes del mercado capitalista de la vivienda. Fuentes bien informadas estiman en más de 800,000 personas el número de habitantes de estas "ciudades perdidas" de nuevo tipo que simbolizan con extraordinaria fuerza las paradojas del desarrollo urbano mexicano.¹⁴

Así pues, los mecanismos diferenciales de producción de vivienda conducen a una segregación urbana cada vez más acentuada en que la carencia de servicio se hace aún más dramática que las condiciones de vivienda para la mayoría de la población.¹⁵ En efecto, por un lado, la ilegalidad

CUADRO 3

COMPARACIÓN DE PRECIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS Y SERVICIOS ENTRE UN BARRIO DE CLASE ALTA (LOMAS DE CHAPULTEPEC) Y UNA COLONIA POPULAR (ZONA V), CIUDAD DE MÉXICO, 1974

<i>Producto y Servicio</i>	<i>Lomas de Chapultepec</i>	<i>Zona V</i>
Leche Lala	3.30	3.50— 3.60
Leche Clavel	3.20	3.40— 4.00
Frijol Flor de Mayo ...	8.00—8.50	9.00
Azúcar refinada	2.15	2.30
Arroz en bolsa	8.90	9.00
Aceite Cordial	18.00	17.00—18.00
Pollo entero	25.90	28.00—35.00
Carne (bistec)	31.90	32.00
Jabón Tepeyac chico ..	1.85	1.90
Teléfono (3 min.)	Público	0.20
		No hay Tel. público tiendas: . 1.00
Camión	al Zócalo	A Buenavista
	(13.5 km.) ...	(17.4 Km.) .. 1.80
		a la Merced
		(17.6 Km.) .. 1.80

FUENTE: COPEVI.

¹⁴ Dato comunicado personalmente por el Arquitecto Rincón Gallardo, en una reunión en Infonavit.

¹⁵ La principal preocupación de los sectores populares urbanos se refiere a la regularización de la tenencia de la tierra y a los servicios urbanos, más que a la vivienda propiamente dicha, según se deduce de la investigación de Wayne Cornelius, *The impact of Cityward Migration on Urban Land and Housing Markets: Problems Alternatives in Mexico City*, M.I.T., Cambridge, 1975, mimeo.

de los asentamientos excluye su toma en cuenta por parte de las autoridades. Tanto más cuanto estas concentran sus escasos recursos en los sectores residenciales privilegiados. Así, zonas como Ciudad Netzahualcóyotl, al este de la zona Metropolitana, con cerca de 2 000 000 de habitantes en 1976, carece, en su mayor parte, de agua y servicios sanitarios.¹⁶ Los 400 000 habitantes de Ecatepec, fraccionamiento irregular desarrollado en la zona desecada del Vaso de Texcoco, alternan la inundación permanente de la estación de las lluvias con las tolvaneras infecciosas y asfixiantes de la estación seca. Más aún, la ausencia de regulación pública de los servicios, la escasez de comercios, los cacicazgos locales, imponen en los fraccionamientos populares precios superiores y calidades inferiores a los de las zonas burguesas en lo referente a los servicios (por ejemplo, transportes) y productos de primera necesidad, como muestra el cuadro N° 3.

Tal deterioro de los servicios de los sectores populares es un producto de la segregación urbana, ella misma determinada por la diferenciación social y espacial de los mecanismos de producción de la vivienda. Los efectos de una tal crisis recaen con particular fuerza sobre las clases populares pero, de hecho, afectan el conjunto de la población a través de una crisis profunda e indivisible del sistema urbano. Para no tomar más que un ejemplo, el estado de salud general de toda la ciudad, incluyendo los fraccionamientos residenciales de clase media es profundamente afectado por la carencia de drenaje de las colonias populares que, unido a la acción de los vientos, contribuyen a una elevada tasa de morbilidad *general*, sobre todo entre la población infantil.¹⁷

Las dimensiones y la profundidad de la crisis urbana, su carácter estructural, reclaman en forma perentoria la intervención del Estado. Pero ¿quién reclama? ¿A quién se reclama? ¿Y para qué? El análisis de la crisis de la vivienda, como expresión primera de la *crisis del sistema urbano*, nos lleva ineludiblemente al estudio de la *política urbana*.

2. *Etapas y características de la política urbana del Estado, con referencia particular a la política de la vivienda.*

La crisis urbana en general y la crisis de la vivienda en particular requieren tendencialmente, la intervención del Estado para regular las contradicciones así suscitadas. Sin embargo, el Estado no es un elemento equilibrador por encima de la sociedad, sino un producto de la lucha de clases. Así pues, su capacidad de intervención va a depender de la asig-

¹⁶ Véase Martín de la Rosa, Netzahualcóyotl, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

¹⁷ Algunos datos en este sentido nos fueron facilitados en una reunión con los servicios técnicos de la Secretaría de la Presidencia.

nación de recursos a distintos objetivos en función de la trama de intereses sociales que expresa.

Dado que nuestro objetivo no es el describir la evolución histórica de las políticas urbanas en México sino el detectar ciertos mecanismos sociales que puedan explicar su orientación, trataremos ante todo de mostrar rasgos generales de la política de vivienda y, sobre todo, sus momentos de inflexión.

El cuadro N^o 4 y la gráfica 2 hacen aparecer tres hechos fundamentales:

a) La escasa importancia de la acción estatal en la vivienda hasta la década de los sesenta.

b) El cambio cuantitativo y cualitativo que se produce en favor de la vivienda de iniciativa pública en la década de los 70.

c) El hecho de que el sector absolutamente mayoritario de producción de vivienda continúa siendo el "sector popular", fuera de los sistemas de producción considerados "normales", ya sean públicos o privados, y que de hecho son "marginales" en México, puesto que sólo representan un 35% con respecto al sector de auto-construcción y viejas habitaciones populares.

En realidad, diversos estudios coinciden en distinguir cuatro grandes etapas en la política urbana y de vivienda del Estado mexicano:

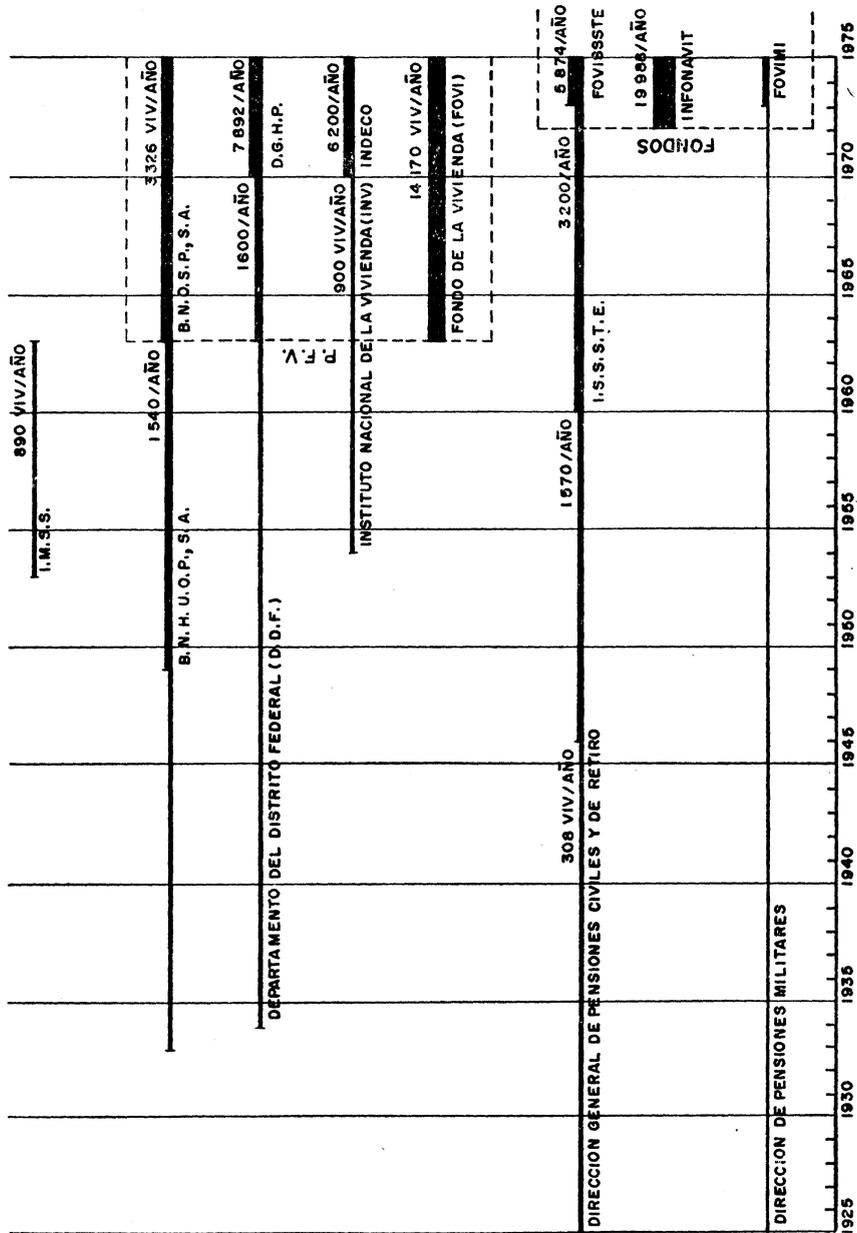
1) *La etapa post-revolucionaria hasta 1940*, en que la acción sobre la vivienda es muy limitada y la política urbana y regional fundamentalmente encaminada a obras públicas de infraestructura que sirvan de base al desarrollo industrial y a la creación de una red de comunicaciones, sobre todo en el periodo de la presidencia de Cárdenas, (1934-1940). La vivienda pública apenas existe y las iniciativas se limitan a algunos programas destinados a los empleados del gobierno, sobre todo por parte de la "Dirección de Pensiones Civiles", que será más tarde el ISSSTE.

Dicho programa no supera las 400 ó 500 viviendas por año.

Así, pues hasta el inicio de la guerra mundial, la política del Estado mexicano trata, primero, de consolidar el aparato administrativo; después, de concentrar los recursos públicos en la organización de la base productiva y de transportes esencial al crecimiento industrial del país. En fin, la política del suelo se refiere fundamentalmente a la aplicación de la Reforma Agraria y a la revigorización, con Cárdenas, del papel del ejido en la economía agrícola. Las ciudades aparecen aún como sede de funciones direccionales y los problemas urbanos como políticamente secundarios. Ejemplos como el de la huelga general de inquilinos de Veracruz en 1922 son, de hecho, casos aislados que no alteran el orden de prioridades señalado.¹⁸

¹⁸ Véase Octavio García Mundo, *El movimiento inquilinario de Veracruz, 1922*. Sep Setentas, México, 1976.

PRODUCCION DE VIVIENDA EN MEXICO POR LOS PRINCIPALES ORGANISMOS DEL ESTADO



FUENTE
GARZA Y SCHEINGART.

GRÁFICA 2

CUADRO 4

CONTRIBUCIÓN SECTORIAL A LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA

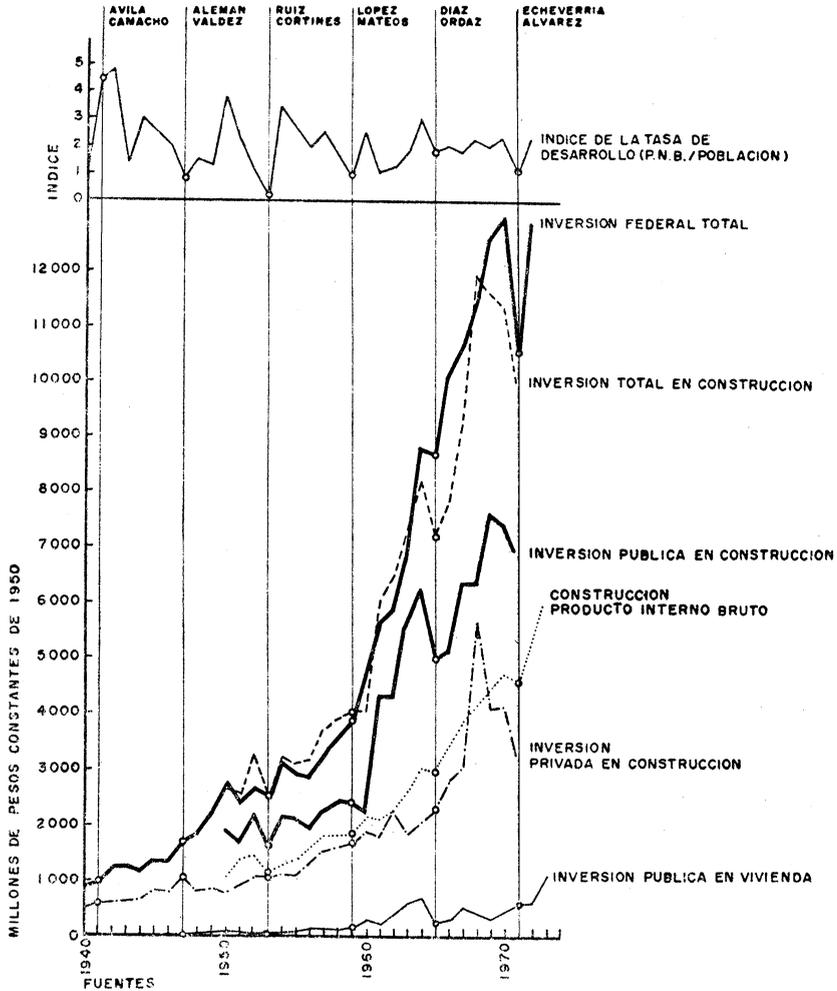
	1929 a 1964 (Dic.)		1965 a 1970 (enero a enero)		1970 a 1973 (enero a enero)	
	Número Viviendas (miles)	% Vivienda Construida	Número Viviendas (miles)	% Vivienda Construida	Número Viviendas (miles)	% Vivienda Construida
a. Vivienda existente al principio del período	4166 ¹	.....	7242 ²	.....	8286 ⁵	.....
b. Vivienda existente al final del pe- riodo	7242 ²	.....	8286 ⁵	.....	9489 ⁸	.....
c. Total de vi- vienda cons- truida en el período a-b .	3076	.....	1044	.....	1203	.....
e. Vivienda financiada por el Sector Pú- blico	129 ³	4.2%	104 ⁶	10.0%	223 ⁹	18.5%
Inversión (millones) ..	(\$6744)	.....	(\$6281)	.....	(\$7780)	.....
f. Vivienda atribuida al Sector Privado	918 ⁴	29.8%	265 ⁷	25.4%	207 ¹⁰	17.2%
Inversión (millones) ..					(\$14137)	.....
g. C—(E+F) .	2029	66.0%	675	64.6%	773	64.3%
Tasa anual de construcción de viviendas:						
Sector Público .	12.3 (1958 a 64)		20.8	20.8		55.7
Sector Privado .	44.7 (1958 a 64) ¹¹	.....	.....	53.0		51.7

FUENTE: COPEVI.

2) *Entre 1940 y 1963*, la guerra mundial y la base productiva representada por las racionalizaciones efectuadas por Cárdenas, permiten abordar un *proceso de sustitución de importaciones y de desarrollo de la industrialización*. Bajo la impulsión de dos presidentes abiertamente pro-capitalistas, Avila Camacho y Miguel Alemán, la inversión pública en vivienda es estimulada a la vez como política de regulación del ciclo económico y como forma de responder, a un nivel extremadamente precario, a la agravación de la crisis de la vivienda subsiguiente a la concentración de empleo industrial en la ciudad de México. En efecto, con el fin de evitar la especulación inmobiliaria ligada a la rápida urbanización de este período, una ley de 1942 y un decreto de 1948 establecen la congelación de rentas. Lo cual afecta fuertemente la inversión privada en la producción de viviendas para alquiler y suscita la reacción típica de los propietarios de no reparar sus casas con el fin de provocar su deterioración y forzar al cambio de uso. La política de congelación conllevaba implícita una mayor iniciativa pública en la vivienda, pero de hecho, tal iniciativa continúa siendo muy limitada. El programa de obras públicas de Alemán apenas afecta la vivienda. Sin embargo, la concentración de mano de obra industrial y de servicios y las presiones de los funcionarios estatales conducen a algunas iniciativas institucionales en este terreno: constitución del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (1947); programas de vivienda de renta del Instituto Mexicano del Seguro Social (11.000 viviendas entre 1953 y 1963); fundación del Instituto Nacional de la Vivienda (1954) para programas dirigidos a los estratos sociales más necesitados; acciones del Departamento del Distrito Federal (1800 casas entre 1952 y 1959) etc...

La gran mayoría de las viviendas producidas son destinadas a empleados y a trabajadores calificados, hasta el punto que algunos sectores beneficiarios de los nuevos conjuntos habitacionales tuvieron que abandonarlas posteriormente por carecer de recursos necesarios al pago regular de las rentas. Los programas de asistencia social (sobre todo, del Departamento del Distrito Federal) fueron muy limitados: 12.000 casas entre 1945 y 1963. En general, el conjunto de la acción fue muy reducido cuantitativamente y reflejó más que nada la puesta en marcha de instituciones que, por su presencia, simbolizaban el reconocimiento de la necesidad de tratar el problema a través del Estado. Sin que éste tuviese por el momento la capacidad política y económica de tratar el problema, tal es la cuestión a la que había que responder en términos de análisis. ¿Por qué dicha incapacidad? ¿De dónde proviene el desfase entre la urgencia vivida del problema y la débil capacidad de intervención real? Nuestro análisis ulterior esbozará algunas ideas en ese sentido.

3) En todo caso, *la tercera etapa* (1963-1970) representa una movilización mucho mayor del aparato del Estado con respecto al problema habitacional, a partir del momento en que se opta por suscitar las condiciones de un mercado capitalista de la vivienda. Sobre la base de este



- INDICE DE LA TASA DE DESARROLLO - PADILLA ARAGON, ENRIQUE. MEXICO. DESARROLLO CON POBREZA, SIGLO XXI.
- INVERSION FEDERAL TOTAL - SRIA. DE LA PRESIDENCIA: MEXICO, INVERSION PUBLICA FEDERAL 1925 A 1958. MEXICO 1964 (1940 A 1958). BANCO DE MEXICO: INFORMES ANUALES 1959 A 1971.
- INVERSION TOTAL EN CONSTRUCCION, INVERSION PUBLICA EN CONSTRUCCION E INVERSION PRIVADA EN CONSTRUCCION, BUSTAMANTE, J. Y ESCOBEDO, R.: LA DEMANDA Y PLANIFICACION EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION, 7º CONGRESO DE LA C.N.I.C., 1969 (1940 A 1967). DEPARTAMENTO TECNICO DE LA C.N.I.C. (1948 A 1970).
- PRODUCTO DE LA CONSTRUCCION - NACIONAL FINANCIERA, S. A. LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS, MEXICO, 1974
- INVERSION PUBLICA EN VIVIENDA - SRIA. DE LA PRESIDENCIA, OP. CIT. (1940 A 1958). BUSTAMANTE, ET. AL. OP. CIT. (1959 A 1962). FOVI. PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA: EVALUACION Y PROYECCION, MEXICO 1970 (1969). VEASE CAPITULO E.3. APENDICE 2o. (1970 A 1973).

GRAFICO CONSTRUIDO POR COPEVI.

GRÁFICA 3

programa, mucho más claro, la década de los sesenta representa una doble evolución: por un lado, agravación de las condiciones de vivienda para el sector popular, debido al incremento de la urbanización y a la inatención estatal con respecto al problema: por otro lado, dinamización de la construcción, en gran parte gracias a la capacidad del Estado de generar grandes programas que permiten una consolidación de las empresas de construcción y del capital financiero en el sector inmobiliario.

Ahora bien, el éxito de esta intervención del Estado, que por primera vez consigue incidir significativamente en la producción de vivienda proviene sobre todo de su capacidad para articular los recursos públicos económicos e institucionales, la Banca privada y los créditos internacionales concedidos por el BID y la AID en la coyuntura del programa de la "Alianza para el Progreso". Con el fin de gestionar los capitales así reunidos se crean dos Fideicomisos en el Banco de México (FOVI y FOGA), a partir de las cuales se pone en funcionamiento el Programa Financiero de la Vivienda. Dicho programa construye entre 1963 y 1970 104 000 viviendas, o sea la misma cantidad que toda la acción del Estado en los 40 años anteriores. Las características del programa, en términos financieros e institucionales, determinan sus propios límites. Son casas construidas para venta y en cuya producción y comercialización el capital privado debe obtener una alta tasa de ganancia. Su mercado se dirige a familias con ingresos entre 1 y 1,5 salario mínimo. Lo que excluye el 80% de la población. Los conjuntos residenciales construidos se concentran por lo esencial en la ciudad de México y conciernen a algunas capas de empleados y trabajadores calificados.

En realidad, el impulso dado a los programas de vivienda por el Estado en esta etapa aparece más bien como un estímulo a la acumulación de capital, tanto financiero como inmobiliario, y a la formación de un mercado solvente más que para atender a la reproducción de la fuerza de trabajo.

Así pues, las 3 primeras etapas de la política urbana del Estado mexicano aparecen como el paso de una incapacidad total de intervención (1ª etapa), a una acción destinada sobre todo a las obras de infraestructura productiva y de comunicaciones, con aspectos fuertemente restrictivos en lo referente a los alquileres (2ª etapa), para desembocar en un fuerte impulso del Estado y las instituciones internacionales con el fin de estimular un mercado capitalista rentable en el sector de la construcción (3ª etapa). Parece fuera de lugar, hasta 1970, el considerar la acción habitacional del Estado mexicano desde dos ángulos utilizados como explicación en otras sociedades: la necesidad de reproducir la fuerza de trabajo y la integración social a través de los programas de vivienda. Dicha integración pasa de hecho por canales mucho más efectivos, a saber el control del gobierno sobre el PRI y de este sobre las masas, a través de las organizaciones obreras, campesinas y populares. Los aspectos propiamente integradores de la política de vivienda hasta 1970 consisten, por un lado, en la propaganda ideológica que acompaña las escasas realizaciones en este

ámbito; por otro lado, en la tolerancia de los asentamientos ilegales y de los fraccionamientos especulativos a cambio de un control político de los caciques locales participantes en la operación.¹⁹ En cuanto a la reproducción de la fuerza de trabajo, la escasa dimensión de los programas realizados excluye una interpretación atribuyendo un peso específico de cierta importancia a dicha exigencia estructural. Quizá lo más importante en este aspecto haya sido la preocupación del Estado con respecto a sus propios empleados. Y ello más bien puede considerarse como una extensión de los privilegios burocráticos que como un aspecto de la reproducción de la fuerza de trabajo. La prueba es que cuando el problema se ha planteado efectivamente en estos términos, el capital ha producido y distribuido directamente la vivienda para sus propios obreros, siendo el caso más espectacular en este sentido el de las grandes empresas de Monterrey. De hecho, tal era la solución contenida en la constitución mexicana de 1917 que estipula que los propietarios de empresas de más de 100 trabajadores deben proporcionar vivienda digna a sus empleados. En la práctica, dicho mandato constitucional no se cumplió más que en los casos en que las necesidades de la producción lo requerían y la hegemonía social de los patrones lo permitía. Así pues, durante más de 50 años, la política urbana y regional del Estado mexicano oscila entre la prioridad absoluta a los medios de producción e intercambio y el favorecimiento preferencial de la acumulación capitalista. A partir de 1970, un nuevo período se abre, una nueva política urbana se desarrolla durante la presidencia de Echeverría. Por su significado social general, la comprensión de las características y determinantes de dicha política constituye el centro de nuestro análisis.

4) La cuarta etapa, representada por el sexenio del presidente Echeverría (1970-76), representa *una transformación profunda en las políticas urbanas y regionales del Estado*. Desde luego, digamos de entrada, como han señalado varios observadores, que dichas políticas no rompen el marco estructural de las relaciones sociales capitalistas. Pero, sin embargo, es intelectualmente inaceptable la simplificación de denuncia que acompaña a tales declaraciones. Porque en la noche del capitalismo no todos los gatos son pardos y es absolutamente decisivo el poder establecer y explicar las diferencias entre las distintas políticas urbanas posibles. Tanto por razones teóricas (entender los mecanismos específicos de intervención del Estado) como por razones prácticas (diferencias sustanciales en el nivel y en el modo de vida de las masas así como en las tácticas políticas adecuadas por parte de las fuerzas populares).

El cambio a que nos referimos en las políticas urbanas y regionales no es puntual, sino que abarca toda una serie de iniciativas en distintos campos y a distintos niveles. Sus principales expresiones nos

¹⁹ Véase Peter Ward, *Una comparación entre colonias paracaidistas y ciudades perdidas de la Ciudad de México*, UNAM, 1974, mimeo, y Jorge Montaña, *op. cit.*, 1970.

parecen ser las siguientes: a) La aparición de un verdadero programa público, de amplias proporciones, de vivienda para los trabajadores. b) Una política de regularización de la tenencia ilegal del suelo urbano. c) Una política de descentralización regional y de desconcentración urbana. d) Desarrollo de un nuevo aparato institucional de decisión política y de control técnico. e) Intento de creación de un marco jurídico global capaz de sustentar legalmente las iniciativas reformistas en materia de política del territorio.

Veamos de forma más precisa algunos de estos puntos.

a) *La intervención del Estado mexicano en la vivienda* da un salto cuantitativo y cualitativo con la modificación, el 24 de abril de 1972, del apartado A del artículo 123 de la Constitución, relativo a la vivienda de los trabajadores. La nueva ley crea un Fondo Nacional de la Vivienda alimentado por una nueva aportación patronal, obligatoria para todas las empresas y equivalente al 5% del salario de los trabajadores de la empresa. La administración de dicho fondo corre a cargo de una nueva entidad, con personalidad jurídica y patrimonio autónomo, el INFONAVIT, que asegura el financiamiento, la construcción, distribución y gestión (al menos por un tiempo) de los programas de vivienda para los trabajadores. INFONAVIT recibe además una subvención del Gobierno Federal. La administración del nuevo Instituto corre a cargo de una Comisión tripartita, en la que están representados, a partes iguales, el Gobierno, las empresas y los sindicatos de trabajadores. El Instituto produce casas para la venta, obtenidas por el trabajador, sin pago de enganche, mediante un crédito al 4% a un plazo no menor de 10 años. La empresa descontará del salario la cantidad correspondiente de pago del crédito, pero en forma que éste nunca exceda 25% del total del salario (20% si es mínimo). Se trata, claramente, de un programa social, cuya mayor limitación reside, en un principio en las características exigidas para ser derecho-habiente del Infonavit, consistentes en tener un empleo asalariado y estable. Quedan excluidas las personas que perciben un salario más de 10 veces superior al mínimo así como los empleados públicos, para los cuales se crea un sistema similar (el FOVISSTE). La asignación de vivienda se hace por un proceso de selección por computadora cuyos criterios son confidenciales. Ello requiere que para ser seleccionados los trabajadores proporcionen la información necesaria para establecer su tarjeta. En 1976, sólo el 26,9% de los incritos lo habían hecho, con lo cual el 73,1% quedaban aún fuera del proceso.

En los primeros años del Instituto (hasta 1975), el 76,4% de los créditos han sido concedidos a trabajadores que disponen de un nivel de recursos entre 1 y 2 salarios mínimos.

En lo referente a la construcción de vivienda Infonavit suele comprar terrenos no urbanizados, que luego pasan a ser de propiedad privada mediante la venta. La construcción se hace a partir de empresas privadas y, pese a la estandarización de los programas, los costos no han sido redu-

cidos, con lo cual es de suponer que la diferencia redunda en beneficio de una alta tasa de ganancia de los constructores. En fin, el Instituto da especial énfasis a la auto-organización y animación social de los nuevos conjuntos habitacionales, contando para ello con un extenso Departamento de Promoción Social. La idea es dirigirse hacia la auto-administración de las unidades residenciales por sus propios habitantes copropietarios, a través de delegados de manzana y asociaciones de residentes. La acción del Infonavit dejó hacer sentir sus efectos muy rápidamente. Aunque el objetivo de las 100,000 viviendas por año se redujo a la práctica a 20,000, las 100,000 viviendas terminadas a fines de 1975 representan una aceleración sin precedente en la historia de la vivienda social mexicana. Ciertamente, las dimensiones del problema son tales que dicho esfuerzo aparece modesto con respecto a la masa de derecho-habientes. En efecto, el estudio de COPEVI (1976) calcula que reuniendo los tres organismos públicos de vivienda (INFONAVIT FOVISSSTE y FOVIMI), su demanda efectiva corresponde a 30% de la población (el resto no entraría en los criterios), 20% de este 30% tiene su problema resuelto a través del mercado privado y poniendo en relación la masa restante con una producción total anual de 50,000 viviendas, ésta tan sólo representa el 3.3% de la demanda efectiva. Así pues, ni los derecho-habientes del INFONAVIT están aún inscritos, en su mayoría, ni la acción de este es capaz de absorber las necesidades de vivienda de esta capa en el corto o mediano plazo. Sin embargo, es socialmente significativo el tipo de población comprendida en esta política y las formas de la misma. Se trata de los trabajadores calificados de la industria y los servicios, sobre todo de las grandes empresas y, dado el peso de los sindicatos en los organismos de dirección, con mucho mayor porcentaje de sindicalización que la media. Así pues, asistimos por primera vez en México a un esfuerzo encaminado hacia la reproducción de la fuerza de trabajo, en particular de los obreros industriales calificados. Más aún, dicho programa representa un esfuerzo deliberado de integración y de participación social de esta capa en la medida en que se trata de hacer de estos conjuntos habitacionales nuevos centros de vida cultural y asociativa, a través de la creación de órganos locales estimulados y tele-dirigidos por las nuevas instituciones para-gubernamentales, incluso en competencia con las organizaciones populares tradicionales y en particular con la poderosa C.T.M. Como veremos más adelante, tal esfuerzo desemboca en una serie de agudos conflictos sociales entre los antiguos aparatos de participación y los nuevos. Así, si la acción de Infonavit ha sido fuertemente criticada, tanto desde la derecha como desde la izquierda, por los residentes como por los sindicatos, por el propio Presidente como por otros organismos del Estado, representa de hecho un esfuerzo de intervención sistemática del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo de los obreros calificados y empleados, así como en las relaciones sociales de legitimación del sistema por medio de la participación activa de estas capas en los objetivos establecidos por el

programa del Estado. Dicha intervención es posible gracias a un pago obligado por parte de las empresas, a un nivel (5% de la masa salarial), más alto que el de leyes semejantes en Europa Occidental. Y aunque las empresas de la construcción salen obviamente beneficiadas de la aceleración de los programas de vivienda, el conjunto del empresario es sometido (sin gran protesta, es cierto), a una iniciativa política del Estado. Y como tal iniciativa política deberemos de tratar de comprenderla.

b) El segundo elemento fundamental de la nueva política urbana del sexenio de Echeverría es el intento masivo de regularización de la tenencia de la tierra, en particular en la ciudad de México. Se trata de poner término a la situación que señalamos al inicio de este trabajo, a saber, la ilegalidad de la mayoría de los nuevos asentamientos urbanos, promovidos en base a invasiones, fraccionamientos ilegales y tolerancia de las autoridades. Para ello, se crean una serie de *fideicomisos* públicos que legalizan la propiedad del terreno, entregado el correspondiente título a sus ocupantes o "poseSIONARIOS", a cambio de un pago para el que el fideicomiso otorga un crédito a bajo interés. Hay que señalar, en este aspecto, que los posesionarios han pagado ya, en general, el derecho de ocupar el terreno a los fraccionadores ilegales durante años y años, con lo cual es un nuevo pago que se inicia así por legalizar la situación de hecho. Más aún, dicho pago se acompaña, en la mayoría de los casos, del pago, por parte de los nuevos y flamantes propietarios, de la instalación de servicios esenciales (agua, luz, drenaje) que, con arreglo a las disposiciones legales, debieran correr a cargo de los fraccionadores. En fin, la legalización de la propiedad de la tierra conlleva la obligación del pago del impuesto predial correspondiente al valor de la tierra ocupada en el mercado de bienes raíces. Ello hace que, frecuentemente, la regularización de la tenencia de la tierra se acompaña de la insolvencia de los nuevos propietarios, que son incapaces de hacer frente a los diferentes pagos y deben abandonar sus terrenos o venderlos a los fraccionadores. Tal proceso ocurre sobre todo en las zonas ocupadas en medio de alguna expansión residencial de clase media (por ejemplo, en el sur de la zona metropolitana: Ajusco, Pedregal de San Nicolás, etc...). Así pues el proceso consiste en lo siguiente: la ocupación ilegal crea una primera urbanización, reclama transportes y servicios y permite el paso a un estatuto jurídico de tierras comercializables. Una vez obtenida la regularización, el juego del mercado permite la transferencia de esta tierra valorizada por el esfuerzo de los colonos a nuevos asentamientos de clase media mucho más rentables para los fraccionadores. En cuanto a los colonos allí asentados desde hacia cinco, diez hasta veinte años, deben recomenzar el proceso en una zona menos codiciada. Así, la política de regularización consiste, de hecho, en incorporar al mercado capitalista de bienes raíces tierras ejidales y comunales, propiedad pública inalienable. La justificación de la finalidad "social" de unas medidas con respecto a un estado de hecho, permite hacer pasar por política asistencial lo que es de hecho una dina-

mización esencial del mercado capitalista con respecto al suelo urbano. Por otra parte, la atribución de los títulos de propiedad se realiza mediante canales de influencia política local que refuerzan el control institucional sobre las poblaciones ilegalmente asentadas.

Así se explica mejor la importancia de las instituciones creadas (“Fideurbe”, “Auris”, Corett, etc. . . .), con el fin de asegurar la regularización de la mayoría de los asentamientos ilegales.²⁰ La práctica ha ido demostrando que los intereses de los fraccionadores han predominado, en general, en la acción de esas instituciones los efectos fueron importantes en algunos casos. En 1975 la Procuraduría de colonias populares del D.D.F. señalaba que de las 541 colonias populares del DF (con una población estimada de 3.500,000 personas) estaban en proceso de regularización 390, con 108 colonias ya regularizadas y 202 casi terminadas.

La regularización de la tenencia de la tierra es el aspecto privilegiado de la nueva política urbana con respecto a los “sectores populares” que representan la gran mayoría de la población en las zonas metropolitanas.

c) *La política regional del sexenio de Echeverría* se caracteriza, a nivel de la doctrina expuesta oficialmente, por la crítica de la macrocefalia urbana, de la concentración creciente de población y de actividades en las grandes ciudades, así como por la búsqueda de reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones. Así es como se toman, entre 1973 y 1976, una serie de medidas conducentes a estimular la localización industrial fuera del valle de México.²¹ Por otro lado, se crean en cada Estado fondos de estudio de preinversión y diversos fideicomisos con el fin de crear desde el gobierno las condiciones de rentabilidad para la inversión del capital privado. Sin embargo, tales intenciones expuestas por el gobierno apenas se traducen en la práctica en el sentido propuesto. Y ello por tres razones fundamentales: 1) Porque en ningún momento se disuade la iniciativa capitalista funcionando en términos de maximización de ganancia, lo que lleva a incidir cada vez más en el aprovechar las economías externas que representan las zonas metropolitanas.

2) Porque la nueva fase de la Reforma Agraria lleva cada vez más a una modernización capitalista del campo, con expulsión de mano de obra que alimenta un flujo creciente de éxodo rural, a la vez que se empobre-

²⁰ Véase Oscar Núñez, “Interés de clase y políticas de vivienda en la Ciudad de México”, in M. Castells (compilador), *op. cit.*, 1974. También: Félix Barra y otros, *La Regularización de la tenencia de la tierra*, IEPES, México, 1975.

²¹ Véase Luis Unikel, “Políticas de desarrollo regional en México”, *Demografía y Economía*, Vol. XI, Nº 2, 1975.

cen los ejidatarios incapaces de competir con las grandes empresas racionalizadas del nuevo capitalismo agrario.

3) En fin, como señala pertinentemente Luis Unikel, la agravación de la crisis urbana en la ciudad de México y la concentración creciente en dicha región, conlleva una cierta lógica: cuanto más dramáticos se hacen los problemas urbanos mayor es la proporción de recursos públicos que debe destinarse a resolverlos, lo cual reduce la asistencia al desarrollo regional y atrae aún más población a los centros urbanos relativamente menos desprovistos. Sobre todo si se tiene en cuenta que la presión política representada por las masas urbanas activa como un poderoso acicate en las decisiones concretas de la política estatal. Así pues, el énfasis puesto por la nueva política reformista en la necesaria descentralización chocó con obstáculos estructurales cuya superación nunca se había planteado. No por ello el intento deja de ser significativo.

d) Una de las constantes de toda política reformista en cualquier país es su *marcaje simbólico por medio de una serie de innovaciones institucionales* que, reorganizando sectores y niveles del aparato estatal, expresan concretamente la voluntad del cambio. La política urbana de Echeverría es un buen ejemplo en este sentido.

Hemos hecho alusión a la creación de importantísimas instituciones de nuevo cuño, como Infonavit, y de numerosos fideicomisos y entidades especializadas. Junto a éstas, se observa un reforzamiento considerable de los aparatos de planificación urbana a nivel central, regional y local, y el lanzamiento de servicios de estudios y programación urbanos en casi todos los organismos públicos de gestión económica y social. En los discursos oficiales el tema urbano y regional ocupa, de hecho, un lugar privilegiado. Cuando se compara una tal actividad institucional y discursiva con los logros efectuados y, sobre todo, con el escaso grado de control de los instrumentos de planificación sobre las orientaciones efectivas del desarrollo urbano, se verifican una vez más las tesis que venimos sosteniendo (fundándonos en investigaciones sobre otros países) respecto al significado social de la planificación urbana: ineficacia técnica pero eficacia ideológica y política, basadas en la racionalización-legitimación de los intereses sociales dominantes y en la provisión de un marco de negociación, *pre-condicionado*, para los distintos grupos sociales que tratan de orientar en su beneficio el desarrollo urbano.

e) Tal vez la iniciativa, más importante en este campo, del presidente Echeverría, y la que quedará como expresión tangible de dicho proyecto, sea la Ley General de Asentamientos Humanos, promulgada en 1976, poco antes de la Conferencia Mundial que sobre dicho tema orga-

nizara la ONU, en Vancouver, en Mayo de 1976.²² Tal Ley se limita, de hecho, a establecer en forma más precisa los principios contenidos en la Constitución mexicana de 1917, afirmando la prioridad de la Nación con respecto a los intereses privados en lo referente a la propiedad y uso de la tierra. Ahora bien, por la solemnidad de su promulgación, por la publicidad que le fue dada, tanto en México como en el foro de la ONU, por la insistencia en su carácter de instrumento de lucha contra la especulación y en favor de un desarrollo territorial funcionalmente equilibrado y socialmente justo, dicha Ley puede aparecer como un marco jurídico general que hace institucionalmente posible una Reforma urbana de gran alcance. Y como tal intento fue duramente combatido por los especuladores y los principales grupos del capitalismo financiero, sobre todo por el famoso "grupo de Monterrey".²³ Sin embargo, la fluidez de las disposiciones legales, la amplitud dejada en su aplicación a los tribunales e instancias del gobierno hacen de esta ley más una virtualidad que un cambio en lo referente a lo urbano. Como señala el número especial de *Dinámica Habitacional*, en una de las evaluaciones más clarividentes sobre el alcance de la Ley: "... Lo importante para determinar quienes vayan a ser los beneficiarios reales de la aplicación de esta ley no es el contenido de las reformas propuestas sino la forma como se vayan a implementar".²⁴ Lo cual dependerá de la relación política de Estado. Sólo a partir de la consideración de dichos factores básicos puede entenderse la política reformista del presidente Echeverría así como la evolución general de la política urbana del Estado mexicano.

3. *Hipótesis sobre la relación entre clases sociales, Estados y política urbana en México.*

Una investigación científica sobre la política urbana en México debería, tras haber precisado y demostrado la caracterización que hemos hecho de la evolución de la intervención del Estado en lo urbano, ponerla en relación *significativa* con la secuencia histórica de la lucha de clases, de la acumulación del capital, de la reproducción de la fuerza de trabajo, de las

²² Véase Secretaría de la Presidencia, *Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos*, Museo de la Ciudad de México, 1976. Para una dura crítica de la Ley, Rafael López Rangel, *Los Asentamientos Humanos, Vancouver y la política gatopardesca del Estado mexicano*. Universidad de Puebla, 1976.

²³ La gran burguesía mexicana se opuso por todos los medios a la Ley de Asentamientos Humanos, llegando incluso a difundir un falso texto de la Ley con amenazas a la ocupación privada de casas, apoyado por falsos encuestadores que iniciaron un "censo para la redistribución de vivienda". El llamado "grupo de Monterrey" estuvo en la vanguardia de esta campaña, la que provocó un ataque público contra ellos por parte del presidente Echeverría.

²⁴ *Dinámica Habitacional*, Núm. 10, mayo 1976, p. 3.

relaciones sociales, de la dinámica del propio Estado. Y ello, en el marco cambiante de las relaciones de dependencia a escala mundial. Naturalmente, el objetivo del presente texto no es ni puede ser el esbozar conclusiones tan amplias sin haber llevado a cabo un análisis empírico que se está por hacer. Se trata más que nada de esbozar algunas hipótesis que ayuden a desarrollar un *método* que permita el llevar a cabo dicha investigación. Para dicho propósito parece más aconsejable el centrarse en la etapa más reciente (el sexenio reformista de Echeverría) debido a que la importancia de los cambios cuantitativos y cualitativos en la política urbana permite apreciar mejor el juego contradictorio de las distintas fuerzas sociales.

Anotemos, sin embargo, la correspondencia que puede observarse, a grandes rasgos, entre las características de las 3 primeras etapas de la política urbana, entre 1917 y 1970, y las orientaciones del Estado derivadas de su relación específica a las clases sociales.²⁵

Gran parte de la primera etapa corresponde a una búsqueda, por parte de la pequeña-burguesía revolucionaria, sus aliados burgueses y sus clases-apoyo campesinas, de estabilización de una forma de Estado, que sólo afirma su hegemonía con la presidencia de Cárdenas, tras la doble victoria sobre las resistencias "cristeras" y el fallido intento restaurador del maximato de Calles. Sin construcción previa de un Estado adecuado a las nuevas relaciones de clase, toda política urbana era imposible, y efectivamente, el periodo se caracteriza por la ausencia de toda política en este sentido, con excepción de algunos programas dirigidos a los empleados públicos, es decir, tendientes a consolidar los lazos entre el Estado en construcción y sus agentes directos.

El final de la primera etapa (con Cárdenas) y la segunda (o sea, de 1934 a 1963), corresponden a una contradicción fundamental del Estado mexicano al fin consolidado: por un lado, su carácter populista y la agravación de la crisis urbana provocada por la industrialización sustituidora de importaciones reclaman una acción social sobre la vivienda y los servicios. Por otro lado, el papel fundamental del Estado en la creación de condiciones generales de producción para el desarrollo capitalista obligan a concentrar los recursos públicos en inversiones de infraestructura productiva, energética y de comunicaciones. Finalmente, como expresión de la dominación estructural de los intereses de la burguesía, aliada a la tecnocracia de Estado, es la segunda forma de intervención la que se impone de forma casi exclusiva, mientras que la vivienda social no aparece sino de forma simbólica para mantener una cierta legitimación ideológica con respecto a las capas populares.

²⁵ El mejor análisis que conocemos de la relación entre clases, Estado y política en México es el de Julio Labastida, "Los grupos dominantes frente a las alternativas de cambio", *El Perfil de México en 1980*, Vol. 3, Siglo XXI, México, 1976 (1ª edición 1972). Una útil presentación de la evolución sociopolítica de México es el libro de Albert Meister, *Le système mexicain*, Anthropos, París, 1971.

La tercera etapa, durante el decenio de los sesenta, representa la capacidad del capitalismo mexicano, fuertemente articulado a las multinacionales, a acelerar la acumulación capitalista, sostenida y estimulada por el Estado. La política de vivienda y la urbana en general aparece así como uno de los medios de dinamizar y concentrar el capital inmobiliario y las empresas de construcción. La Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC) aparece como particularmente importante en la reorientación de la acción del Estado hacia una política habitacional más activa esencialmente destinada a generar un mercado de la vivienda rentable, sobre todo para los estratos medios.

Pero esta acumulación capitalista salvaje, así como la hegemonía política burguesa indiscutida que ella presupone, entran en crisis hacia el final de la década de los sesenta. Por razones estructurales y coyunturales, económicas y políticas, que no podemos sino señalar muy esquemáticamente. A nivel económico, la alta tasa de desarrollo del capitalismo mexicano, sin excesiva inflación, se basaba en tres factores fundamentales:

a) Por un lado, la sustitución de importaciones que abría un mercado interno.

b) Por otro lado, la exportación de trabajadores temporeros y la importación de turistas con respecto a los Estados Unidos.

c) En fin, y *sobre todo*, un apoyo sistemático del Estado, sin por ello desencadenar un proceso inflacionario, mediante el recurso sistemático a la deuda pública exterior, gracias al crédito *político* del Estado mexicano con respecto a los organismos financieros internacionales controlados por los Estados Unidos.

Al final de los sesenta, estos tres factores fundamentales entran en crisis: la extrema desigualdad en el ingreso restringe cada vez más el mercado interno como mercado rentable; la crisis económica que se desarrolla en el centro del capitalismo aumenta el paro, disminuye el ingreso y, por tanto, restringe la inmigración y desfavorece el turismo; en fin, los intentos de controlar la espiral inflacionaria mundial llevan a una restricción de los créditos internacionales, tanto más cuanto que la deuda exterior alcanza un nivel peligroso y que la estabilidad política del Estado mexicano empieza a ser puesta en entredicho.

Así pues, la crisis de hegemonía política coexiste con la crisis económica, es parte integrante e indisoluble y no mero componente coyuntural. Proviene, sobre todo, de la inadecuación entre las relaciones de clase que se han desarrollado en la sociedad civil y aquellas presentes en el bloque de poder subyacente a la forma del Estado. Más concretamente: las nuevas "clases medias" de técnicos, profesionales, empleados, junto a los obreros calificados, desconocen el acuerdo de poder establecido entre la burocracia política auto-reproducida a través del Estado y del PRI y los grupos estructuralmente dominantes de la burguesía monopólica. Sin

cuestionar el orden social demandan una apertura democrática del sistema, con objeto de poder negociar sus posiciones e intereses. Evidentemente, la intransigencia de un Estado omnipotente radicaliza las vanguardias de este movimiento de masas, esencialmente pequeño-burgués pero que puede conducir a un fermento revolucionario más amplio. De ahí un doble efecto: por un lado la represión violenta, la matanza de 1968, que acaba con la expresión masiva del movimiento en la calle; por otro lado, el reconocimiento por parte de la élite dirigente de la urgencia de una reforma política articulada a una rectificación del modelo de acumulación que haga posible su continuación en las nuevas condiciones internas y externas.

Del penetrante análisis de Julio Labastida sobre este punto, puede deducirse que la élite política mexicana podía optar, dentro de los parámetros del capitalismo dependiente, por tres vías de reorientación del modelo de desarrollo:

a) El reemplazo del "desarrollo hacia adentro" (situación de importaciones para el mercado interno) por un "desarrollo hacia afuera" controlado por las multinacionales según la nueva estrategia de re-despliegue del capitalismo mundial.

La fórmula típica siendo, por ejemplo, la fabricación de Volkswagen en México para el mercado estadounidense.

b) Efectuar efectivamente la transición hacia dicho modelo de "desarrollo hacia afuera" pero bajo control del Estado mexicano que trataría de obtener la mejor posición posible en la nueva dependencia, así como de asegurar el máximo equilibrio interno de la formación social por él representada.

c) Profundizar y extender el "desarrollo hacia dentro" (ampliación del mercado interno) mediante una acción estatal de gran envergadura destinada a redistribuir el ingreso y agilizar la economía y la sociedad mediante una serie de reformas de estructura.

La primera alternativa era la opción fundamental de la burguesía monopolista, nacional y extranjera. La segunda, objeto de la atención de la tecnocracia estatal. La tercera, proyecto de sectores reformistas del PRI (llamados neo-cardenistas) apoyados en sectores de las organizaciones populares.

Lo que decidió las posiciones tomadas y su evolución futura fue el hecho de que, simultáneamente a esta acción sobre el modelo de desarrollo, era necesario readecuar los canales de legitimación política del sistema. Lo cual era imposible dentro de una aplicación estricta de la primera de las alternativas señaladas. Pero para aplicar una alternativa distinta de la preferida del gran capital era necesario el obtener un apoyo popular suficiente para contrarrestar la influencia social de dichos grupos. Nuestra

hipótesis es que la estrategia implementada por el gobierno de Echeverría fue el esbozar la tercera alternativa, con un intento de cierta movilización popular, con el fin de imponer a la burguesía una relación de fuerzas suficiente que permitiera aplicar la segunda estrategia de desarrollo que señalamos, es decir la estructuración de la nueva dependencia en posición relativamente favorable para el aparato del Estado. Tal estrategia implicaba el combinar la movilización integrada de las masas populares, las reformas estructurales necesarias a una reactivación del capitalismo y la dinamización general del mercado capitalista. Y esto, por encima de los intereses particulares a corto plazo de grupos de capitalistas o de sectores de la burocracia estatal y para-estatal. Las políticas urbanas estudiadas encajan coherentemente dentro de este marco. Con respecto a los sectores obreros calificados, la creación de Infonavit y de los programas de vivienda para trabajadores, acompañados de un aparato de promoción social y auto-administración, representa varios objetivos articulados: la reproducción de la fuerza de trabajo de las empresas monopólicas, necesaria al lanzamiento de una nueva dinámica de industrialización periférica; la integración de estos trabajadores industriales directamente en el aparato del Estado, corto-circuitando a las burocracias sindicales, cuyo control sobre los obreros se reducía de día en día por su escasa visión a largo plazo; en fin, la creación de un amplio mercado de vivienda que permitiese la concentración y modernización de la industria de la construcción. Todo ello a costa de un programa pagado por el capital mediante el aporte señalado del 5%. Con respecto a los sectores populares no empleados de forma estable, la campaña de regularización de la tenencia de la tierra presentaba también tres aspectos similares: control social acrecentado por medio de los caciques locales, generalmente ligados al PRI, generalmente encargados de la distribución de los títulos; estabilización residencial y de servicios de una gran parte de la población activa; dinamización extraordinaria del mercado de bienes raíces, fuente de nueva acumulación de capital.

En fin, la Ley de Asentamientos Humanos venía a afirmar, en el desarrollo urbano, la primacía del Estado y, por tanto, la necesidad para el capital monopolista internacional y nacional de pasar por una negociación con los agentes representativos del sistema político. De hecho, la experiencia ha demostrado que la resistencia de las clases y grupos dominantes fue, en el ámbito del desarrollo urbano como en los otros, mucho mayor de la esperada. La burguesía, si bien aceptó la norma del 5%, la desvió en su propio beneficio, al tiempo que combatía enérgicamente la Ley de Asentamientos Humanos. Los Fideicomisos públicos fueron mediatizados por el capital financiero, la acción de Infonavit desvirtuada en parte por los sectores inmobiliarios, la regularización de la tierra, aprovechada por los fraccionadores especulativos. La burocracia de la CTM pasó a controlar gran parte de la asignación de viviendas de Infonavit, la que no le impidió de lanzar fuertes ataques contra dicha

institución, considerada como excesivamente autónoma de los mecanismos tradicionales de clientelismo político.

Los funcionarios sindicales se opusieron a los nuevos aparatos de movilización integrada de los trabajadores en los conjuntos residenciales y los utilizaron como plataforma reivindicativa, muchas veces demagógica, para afirmar su actitud como representantes de los obreros con relación al Estado. La "Reforma Urbana" de Echeverría fue detenida, pues, en su mayor parte, del mismo modo que la mayoría de los intentos de readecuación efectuados en el período. La represión, fue sustituyendo cada vez más a los tímidos intentos de apertura democrática. La redistribución de ingresos no se produjo. Los programas sociales fueron, cada vez más, ocasión de ganancia capitalista. Falto de movilización popular que lo apoyase, el reformismo de Echeverría no pudo superar mínimamente la inercia del sistema. Y dicha movilización no podía producirse sino con un mínimo de autonomía de las masas populares que amenazaba con hacer tambalear la ya debilitada dominación política de clase. Bajo la amenaza apenas velada de golpe militar, vituperado públicamente por congresistas americanos, forzado a devaluar el peso por el capital internacional falto de confianza, el presidente Echeverría (cualquiera que fuera su objetividad) no pudo sino terminar su sexenio en una retórica ideológica anti-imperialista que no era sino denegación débil de la capitulación necesaria a la nueva estrategia del capital multi-nacional que admite escasas reformas en aquellas zonas del mundo en que la relación política de fuerzas aún le es claramente favorable.

El fracaso político de la mayor parte de reformas urbanas del Estado mexicano convierte casi todas las medidas examinadas en elementos de racionalización capitalista que tratarán, cada vez más, de transformar en el futuro las necesidades populares en mercancía rentable. La explotación se profundiza a la escala del conjunto del desarrollo urbano.

OBSERVACIÓN FINAL

El análisis a grandes rasgos que presentamos *tiende* a mostrar la determinación de la política urbana por la política del Estado y de esta por los intereses de clase que en ella se expresan. Nos alejamos así de la explicación tecnocrática en términos de problemas funcionales y soluciones científicas. Ahora bien, esta determinación de clase de las políticas del Estado es contradictoria, producto de la lucha de clases y por tanto cambiante y específica a cada coyuntura. Tan nefasto como afirmar la neutralidad racional de la planificación y del Estado sería el postular su univocidad, su carácter de puro instrumento de la clase dominante. Si tal fuera el caso, no podrían entenderse las variaciones de la política urbana,

así como los conflictos desencadenados en torno a su orientación. Lo que sí aparece, a través de la experiencia histórica, es la imposibilidad de efectuar reformas estructurales desde el Estado sin una reorganización profunda de los intereses sociales presentes en el bloque social en el poder. El periodo cardenista mostró la eficacia de tal estrategia. El periodo echeverrista hizo patente la imposibilidad de la transformación de las políticas sin un cambio sustancial de la correlación política de fuerzas. Pero iniciativas en pos de dicho cambio pondrían en peligro el unanimismo social sobre el que se basa la estabilidad institucional del sistema mexicano. Lo cual quiere decir que, dada la base de poder que se ha formado nuevamente, la experiencia reformista será progresivamente desmantelada: la crisis urbana va a agravarse y profundizarse. Sin embargo a lo largo de este proceso se han producido dos hechos fundamentales: las masas populares urbanas han empezado a organizarse y a movilizarse en forma autónoma; sectores del aparato del Estado han hecho la experiencia de la imposibilidad de un reformismo tecnocrático y han entrevisto la necesidad de una alternativa política global. De la progresiva fusión y reforzamiento mutuo de estos dos elementos depende la posibilidad futura de un cambio social y político urbano en México.