

85  
341



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**LA RENTA URBANA Y SUS IMPLICACIONES  
EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA Y LA TENENCIA  
DE LA TIERRA EN LA Z.M.C.M.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A  
JUAN HERNANDEZ GOMEZ**

**Y**

**MARIANO RIVERO MALDONADO**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, D. F.**

**1997**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES

A MI ESPOSA

A MIS HIJOS JUAN CARLOS Y ANA PATRICIA

A MI HERMANA MARY CARMEN (q.e.p)

A MIS DEMAS HERMANOS

# I N D I C E

INTRODUCCION	2
I. ANTECEDENTES	
A) Impacto Demográfico en el Mercado Habitacional de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	5
B) Dinámica del crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	16
II. EL MERCADO DE LA VIVIENDA EN LA ZONA METROPLITANA DE LA CD. DE MEXICO	
A) Elementos de la renta urbana vinculados a la problemática de la vivienda	30
B) El papel del estado mexicano en la promoción de vivienda dentro de la zona metropololitana de la ciudad de México	38
C) Política Habitacional Reciente	52
III. EL ACCESO A LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CD. DE MEXICO	
A) La renta urbana: elementos teóricos para una conceptualización del problema	60
B) El mercado de la tierra en la periferia urbana	70
C) El Papel del Estado en la Regularización de la Tenencia de la Tierra en la ZMCM	78
D) San Lucas Amalinalco: Un estudio de caso	85
CONCLUSIONES	98
IV. APENDICE ESTADISTICO	
CUADROS	107
BIBLIOGRAFIA	112

## Introducción

Uno de los problemas centrales de la Economía Urbana en la actualidad lo constituye el de la vivienda y la tenencia de la tierra, tanto por las causas económicas que lo provocan como por los efectos sociales que le son inherentes.

Entre las consecuencias más notables de la urbanización de la Ciudad de México está el incremento acelerado de la necesidad de vivienda, esto constituye un problema muy grave debido al desequilibrio entre esas necesidades y la oferta al alcance de la mayor parte de la población.

La escasez en la oferta de tal satisfactor, acentúa el deterioro del nivel de vida de las clases de menores ingresos, teniendo entre sus manifestaciones negativas el hacinamiento, la formación de "ciudades perdidas", la invasión ilegal de terrenos, etc.

Por otro lado las restricciones del espacio que limitan la oferta y los sistemáticos aumentos en la población que impulsan la demanda, han conformado un mercado del suelo urbano caro, malo y escaso, lo cual ha provocado distintas manifestaciones que tocan aspectos económicos, políticos y sociales.

En el presente trabajo pretendemos dar una visión que contemple los diversos factores que inciden en estos problemas.

Para ello nos propusimos una investigación basada en la Renta Urbana como forma que nos permita entender el proceso mediante el cual ésta se produce y se manifiesta dentro del

mercado de la vivienda y la tenencia de la tierra en la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM).

Dadas las diferencias que en el aspecto teórico tiene vivienda y tenencia de la tierra, hemos considerado conveniente trabajar los temas en capítulos por separado, incluyendo un capítulo para antecedentes y finalizando con un agregado para conclusiones.

**CAPITULO I. ANTECEDENTES.**

A. Impacto Demográfico en el mercado habitacional de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM).

El problema habitacional dentro de la zona metropolitana de la ciudad de México<sup>1</sup> ha tendido a agravarse en las dos últimas décadas (1980 y lo que va de la década de los noventa), ello debido a varios factores tales como: a) el explosivo crecimiento demográfico que ha experimentado la misma ZMCM; b) la escasez de recursos económicos tanto del sector público como del pueblo en general; c) la desigualdad de los ingresos de las personas que habitan dentro de la ZMCM.

En lo que se refiere al primer inciso, podemos decir que es a partir de los últimos años de la década de los treinta cuando comienzan a intensificarse las corrientes migratorias al interior del país, principalmente a la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, así como a las principales ciudades del norte del país, provocando con esto que de un inicio acelerado del proceso de urbanización en México.

---

<sup>1</sup>. Definimos zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM) de acuerdo al libro de Luis Unikel titulado La dinámica del crecimiento de la ciudad de México, en el cual se define a la ZMCM como la extensión territorial que incluye a la ciudad de México y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tiene características metropolitanas (tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas) y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante y de cierta magnitud con la ciudad de México. En la actualidad la ZMCM abarca todo el Distrito federal y los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec, Chimalhuacán, Nezahualcóyotl, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán de Romero Rubio, La Paz, Nicolás Romero, Tecamác, Tultitlán, Chalco, Chicoloapan, Huixquilucan e Ixtapaluca, entre los más importantes.



Para la década de los treinta la ciudad de México contaba con una población total de 1 560 000 habitantes.<sup>2</sup> Este crecimiento que se da en la población a partir de 1930 va respaldado por una serie de obras urbanas que se desarrollan durante el régimen porfirista, tales como la creación de infraestructura vial, obras de drenaje, canales de desagüe y otras.

Para la década de 1940 a 1950 el crecimiento del área urbana de la ciudad de México (AUCM) se presenta aún dentro de los límites del Distrito Federal, duplicando su población que llega a pasar de 1 560 000 a 2 872 000 habitantes, lo cual llegó a significar un crecimiento del 84%,<sup>3</sup> con relación a la década anterior.

Una de las causas principales por la cual se da ese gran crecimiento poblacional dentro de la década de los cuarenta, se debe en gran medida a un efecto migratorio considerablemente elevado, ya que en un 46% llegó a ascender el desplazamiento de gente que vivía en provincia y que se trasladó a la ciudad de México, lo que vino a significar en términos reales la incorporación de 603 520 migrantes.<sup>4</sup> Este crecimiento poblacional por migración es el mayor registrado, con relación a la década anterior y a la posterior, debido posiblemente a

---

<sup>2</sup>. Schteingart, Martha, El proceso de estructuración del espacio en el área metropolitana de la ciudad de México; El colegio de México, México, D.F., julio de 1978, p. 5.

<sup>3</sup>. Ibid., p. 6.

<sup>4</sup>. Ibid., p. 7.

que los factores de rechazo rural se vieron promovidos por las políticas contra- agraristas que adoptaron los presidentes Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán, ya que ambos siguieron, en sus respectivos sexenios de gobierno, un esquema de estímulos al proceso industrial y la restitución, por otra parte, de propiedades agrícolas a sus antiguos dueños latifundistas.

A partir de la etapa que va de 1950 a 1960 la población del área urbana de la ciudad de México llegó a pasar de 2 872 000 a 4 910 000 habitantes, lo cual representó un crecimiento del 71%,<sup>5</sup> con relación a la década anterior.

El crecimiento acelerado que se da en la población del área metropolitana de la ciudad de México a partir de las décadas de los cuarenta y de los cincuenta, se debe, como ya se menciona con anterioridad, a las políticas puestas en marcha que buscan la expansión del capitalismo en México; es decir, que durante estas dos décadas se da el reinicio de la industrialización acelerada en algunas partes del país y ello trae como consecuencia que den grandes flujos migratorios de personas que se trasladaban de zonas netamente agrícolas hacia los lugares donde surgen las plantas industriales. Uno de los lugares que llega a captar el mayor número de inmigrantes es la ciudad de México junto con su zona conurbada.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>. Ibid., p.11.

<sup>6</sup>. Definimos zona conurbada de la ciudad de México (ZCCM) de acuerdo al libro de Luis Unikel titulado La dinámica del crecimiento de la ciudad de México, en el cual se define a la ZCCM como el área que conforma las 16

El proceso de inmigración que se señala con anterioridad es explicado como un producto combinado de ciertos factores tales como la saturación del sistema rural, el agotamiento de las tierras para sembrar, la injusta distribución de los recursos agrícolas y la atracción del sistema urbano con las mejores posibilidades de trabajo, educación, atención a la salud, mejores recreaciones, etc. Además, la gran migración que fluye del campo a la ciudad de México durante la década de los cuarenta y de los cincuenta, se debe preponderantemente a la búsqueda de trabajo como una forma de mejoramiento económico y social. Durante ambas décadas, la gran cantidad de mano de obra que se traslada del campo a la ciudad de México provoca que incremente el proletariado industrial y con ello aumente también la necesidad de un mayor número de viviendas habitacionales. Por otro lado, la alta migración también provoca que se incremente la oferta de fuerza de trabajo dentro del mercado urbano, lo cual presiona a que los salarios de los trabajadores se mantengan bajos y, por consiguiente, se de un crecimiento económico basado en fuertes desigualdades sociales y altos grados de concentración del ingreso.

Durante la etapa que va de 1960 a 1970 la población total de la zona metropolitana de la ciudad de México pasa de

---

delegaciones políticas de la ciudad de México más 11 municipios que se encuentran al interior del territorio del Estado de México.

4 910 000 a 9 029 602 habitantes, lo cual representa un incremento de 83.9%,<sup>7</sup> con relación a la década anterior.

Cabe destacar que durante la década de los sesenta el crecimiento del área urbana en el Estado de México se hace mucho más notorio, ya que su población pasa de 233 000 a 1 712 000 habitantes, lo cual representó un incremento total de 634.7%.<sup>8</sup>

En base a los datos anteriores se puede apreciar que durante las décadas de los cincuenta y de los sesenta el ritmo de crecimiento por migraciones a la ciudad de México tiende a disminuir, ello debido en gran parte al establecimiento de fondos crediticios para los campesinos de todo el país, de seguros agrícolas y ganaderos, así como al desarrollo de ciertas políticas de educación rural puestas en práctica durante los sexenios de gobierno de los presidentes Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964). Esto trajo como consecuencia la compensación de la política contra-agarista que se desarrolló durante la década de los cuarenta, evitando así, junto a la aparición de nuevos polos de atracción industrial como Guadalajara, Monterrey y Puebla, que continuara el mismo ritmo de crecimiento por migración dentro de la ciudad de México.

---

<sup>7</sup>. Schteingart, Martha, El proceso de estructuración del espacio en el área metropolitana de la ciudad de México, El Colegio de México, México, D.F., julio de 1978, p. 15.

<sup>8</sup>. *Ibid.*, p. 15.

A partir de la etapa que va de 1970 a 1975 la población total del área metropolitana de la ciudad de México<sup>9</sup> pasa de 9 029 602 a 11 550 075 habitantes, lo cual representó un incremento de 28%<sup>10</sup> con relación a la década anterior. Cabe destacar que durante este quinquenio el incremento poblacional dentro de toda la zona metropolitana de la ciudad de México ya no tiende a concentrarse solamente dentro del Distrito Federal sino que la población se dispersó a lo largo de los 12 municipios conurbados a la ciudad de México.

Para marzo de 1990 la población total del área metropolitana de la ciudad de México<sup>11</sup> pasa de 11 550 075 que eran en 1975, a 15 047 685 habitantes, lo cual representó un incremento de 30.2% con relación a los quince años anteriores.<sup>12</sup> El total de ésta población llegó a representar el 18.5% de la población total del país y poco más de la cuarta parte de la

<sup>9</sup>. Para 1980 el Área metropolitana de la ciudad de México incluye a las 16 delegaciones políticas que conforman el Distrito federal más 12 municipios del Estado de México que son: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Tultitlán. Dato tomado del Libro México Social 1983: Indicadores Seleccionados, diciembre de 1983, Editado por Banamex.

<sup>10</sup>. Schteingart, Martha, El proceso de estructuración del espacio en el Área metropolitana de la ciudad de México, El colegio de México, México, D.F. julio de 1978, p. 18.

<sup>11</sup>. Para 1990 el Área metropolitana de la ciudad de México incluye a las 16 delegaciones políticas que conforman el Distrito Federal más 27 municipios conurbados del Estado de México que son: Acolman, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapán, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, Melchor Ocampo, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, La Paz, Tecamac, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tlalnepantla, Tultepec, Tultitlán, Zumpango, y Cuautitlán Izcalli. Este dato fue tomado de los censos generales de población y vivienda de 1970 y 1990 realizados por el INEGI (véase mapa p. 41).

<sup>12</sup>. Instituto nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, p. 2.

población urbana, es decir, la que vive en localidades de 2 500 y más habitantes.<sup>13</sup>

En números absolutos y respecto a 1970, la población del área metropolitana de la ciudad de México para el año 1990 se incrementó en poco más de 6 millones de personas, de las cuales 1 361 000 correspondieron al incremento registrado en el Distrito Federal y 4 672 000 al aumento registrado en los municipios conurbados,<sup>14</sup> (véase cuadro 1).

Como consecuencia de todo lo señalado con anterioridad, tanto el alto crecimiento demográfico como el elevado proceso migratorio rural que confluye hacia la zona metropolitana de la ciudad de México durante varias décadas, llegó a traducirse en fuertes presiones de demanda de vivienda, muy por encima de la capacidad de oferta de la misma. Por tal motivo el déficit habitacional fue creciendo año con año hasta ocasionar que en la actualidad una gran parte de la población que conforma la zona metropolitana de la ciudad de México permanezca al margen de toda posibilidad real de llegar a poseer o mejorar siquiera su vivienda; dado el déficit habitacional del país, que actualmente se estima en 6 millones de viviendas a nivel nacional,<sup>15</sup> será necesario que al concluir la primera mitad de la década de los noventa se hayan construido más de 1 390 000

---

<sup>13</sup>. Ibid., p. 2.

<sup>14</sup>. Ibid., p. 2.

<sup>15</sup>. Flores Q., Genevieve, El déficit se estima en 6 millones. Será necesario construir más de un millón de viviendas a fines de 1994, El financiero, México, D.F., 25 de enero de 1994. pp. 44.

nuevas casas para atender los requerimientos derivados del incremento poblacional y evitar que el déficit habitacional siga incrementándose paulatinamente,<sup>16</sup> (véase cuadro 2).

Para el caso concreto de la ZMCM resulta evidente que existe un gran déficit considerable de vivienda y ese déficit afecta fundamentalmente a las clases económicas más débiles, ya que éstas carecen de los recursos necesarios para llegar a poseer una vivienda digna. Cabe destacar que la mayor demanda de vivienda se registra entre la población que percibe de un salario mínimo hasta 2.5 veces tal ingreso y el resto de los demandantes se distribuye entre quienes perciben más de 2.5 salarios mínimos.<sup>17</sup>

En lo que respecta a la escasez de recursos económicos tanto del sector público como del pueblo en general, podemos decir que uno de los problemas sociales que sigue enfrentando el país y sobre todo las grandes zonas urbanas como la ciudad de México es el gran déficit habitacional, ante lo costoso que resulta construir y reconstruir inmuebles. Dentro de la ciudad de México y su zona conurbada, el principal problema que afecta a los sectores más pobres es el habitacional, mismo que provoca fenómenos urbanos de extrema pobreza. Cabe destacar que la actualidad, dentro del Distrito Federal existen más de 10 mil viviendas en condiciones deplorables e inseguras que la mayor parte de ellas se alquilan bajo la modalidad de renta

---

<sup>16</sup>. Ibid., p. 44.

<sup>17</sup>. Ibid., p. 44.

congelada.<sup>18</sup> Estos inmuebles son habitados por familias de escasos ingresos, que en la mayor parte de las casas que habitan llevan casi medio siglo pagando rentas congeladas que van de \$0.30 a \$0.80 (pesos de 1994). En todos estos casos a los dueños de los inmuebles les resulta más costoso pagar impuestos al gobierno, debido a que el monto cobrado por todo un año de renta no cubriría el pago por concepto de impuesto predial del inmueble. Cabe mencionar que en la ciudad de México están por cumplirse 50 años del decreto de Rentas Congeladas y en la actualidad el 5% de las viviendas que se alquilan bajo esta modalidad se encuentran en condiciones de inseguridad constructiva y promiscuidad, estando en riesgo la seguridad de casi 50 000 personas que habitan dichas viviendas.<sup>19</sup> Sin embargo, los terrenos que están ocupados por vecindades deterioradas por el tiempo dentro del mercado inmobiliario son superficies de terreno muy bien cotizadas, por localizarse dentro del perímetro de colonias céntricas tales como Polanco, Doctores y Paseo de la Reforma, entre otras. Todas esas superficies de terrenos podrían reportar muy buenos ingresos al fisco, ya que son áreas que dentro del mercado inmobiliario, el metro cuadrado de terreno se cotiza hoy en día hasta en \$ 5 000 nuevos pesos.<sup>20</sup> Según la Asociación de Desarrolladores

---

<sup>18</sup>. Galindo Santana, Laura, En precarias condiciones 10 mil vivienda del D.F. alquiladas bajo renta congelada, El Financiero, México, D.F., 1° de noviembre de 1991, pp. 7.

<sup>19</sup>. Ibid., p. 7.

<sup>20</sup>. Ibid., p. 7.



Inmobiliarios, en los últimos años de lo que va de la década de los noventa se incrementó el problema del encarecimiento del suelo, ya que el precio del suelo en la ciudad de México, tanto para vivienda como para uso comercial se ha incrementado en más de dos mil por ciento con relación a la década pasada,<sup>21</sup> lo cual ha venido a agravar aún más la situación habitacional.

La contradicción anterior entre el uso del suelo, en forma de vecindades con renta congelada, y el valor del suelo urbano marca la formación de un mercado inmobiliario sumamente complejo, ya que compaginar las necesidades de vivienda decorosa de los habitantes de las vecindades y el valor del suelo implica un rompimiento de los esquemas tradicionales del mercado del suelo urbano; ya que si existiera una buena utilización de esos terrenos se resolvería en cierta medida la escasez de casas-habitación, por lo menos para un considerable número de personas que viven dentro del Distrito Federal. Se calcula que el déficit de casas-habitación podría aumentar hacia el año 2000, a nivel nacional, a unos 15 millones de viviendas, de las cuales le correspondería aproximadamente 1.7 millones al Distrito Federal.<sup>22</sup> Por lo que una de las alternativas para solucionar la gran demanda existente dentro

---

<sup>21</sup>. Hazán Béjar, Miryam y Claudia Villegas, "Sin réditos justos, utópica la vivienda social". El Financiero, México, D.F., 24 de marzo de 1991, pp. 16.

<sup>22</sup>. Galindo Santana, Laura, "En precarias condiciones 10 mil viviendas del D.F. alquiladas bajo renta congelada". El Financiero, México, D.F., 1° de noviembre de 1991, pp. 7.

de las zonas urbanas, sería la descentralización de las principales ciudades del país.

En este sentido, para poder cubrir la gran demanda habitacional registrada hasta ahora dentro del Distrito Federal, la cual es superior al millón de casas, se necesitarían construir cada año por lo menos 300 000 de ellas,<sup>23</sup> solo así se lograrían evitar los graves problemas de salud, como también se resolverían los fuertes fenómenos de hacinamiento y promiscuidad en que viven muchas familias de las zonas sub-urbanas de la ciudad de México y su zona conurbada.

En lo que toca a la desigualdad de los ingresos de las personas que viven dentro de la zona metropolitana de la ciudad de México, podemos decir que un 75% de sus casi 18 millones de habitantes ganan de uno a tres veces el salario mínimo vigente y es por ello que seis de cada 100 habitantes viven en la pobreza extrema<sup>24</sup> y no les queda otra alternativa que la de irse a vivir en las laderas de los cerros o sobre los territorios minados de algunas barrancas y en los cuartos de azoteas donde viven en espacios de cuatro por cuatro hasta dos familias. La gran mayoría de estas gentes llegó huyendo de la pobreza del campo mexicano, para ingresar de lleno a la marginación de los cinturones de miseria que existen en la ciudad de México,

---

<sup>23</sup>. Ebrard, Marcelo, Aunque hay recursos para vivienda, sólo se atenderá el plan de Sedesol. El Financiero, México, D.F., 2 de abril de 1993, pp. 36.

<sup>24</sup>. Galindo Santana, Laura, 37% de la población difícilmente puede adquirir vivienda de interés social y a que perciben de 1 a 2 salarios mínimos, El Financiero, México, D.F., 23 de abril de 1993, pp. 10-A.

muchos de ellos provienen, principalmente, de entidades como Puebla, Oaxaca, Michoacán y Guerrero, donde los grados de extrema pobreza son tales que se conforman con la vida que llevan aquí en la gran ciudad de México y su zona conurbada.

B. Dinámica del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Para describir la dinámica de crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México el proceso se divide en cinco etapas que aproximadamente corresponden a los siguientes periodos: el primero que va de 1940<sup>25</sup> a 1950; el segundo de 1950 a 1960; el tercero de 1960 a 1970; el cuarto de 1970 a 1980; el quinto de 1980 a la fecha. Sin embargo, el capítulo completo se divide en dos partes (i, ii), debido a que creímos conveniente dar primero un breve panorama general de las diferentes formas de propiedad del suelo que han coexistido a lo largo de la historia de la ciudad de México; posteriormente pasamos a realizar un estudio somero de cada uno de los periodos en que se divide la dinámica del crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México.

i) Panorama general histórico de las diferentes formas de propiedad del suelo en la ZMCM.

Desde la época prehispánica, pasando por le periodo colonial y por las diferentes etapas posteriores de la historia mexicana,

---

<sup>25</sup>. Se parte de la década de los cuarenta debido a que es al inicio de ella cuando la ciudad de México registra tasas anuales de crecimiento demográfico relativamente altas y en consecuencia es cuando también se da una expansión espacial de la misma ciudad junto con su zona conurbada.

han coexistido en este país la propiedad privada y la propiedad colectiva del suelo, dentro de las cuales han estado implicados diferentes grupos sociales.

La forma de propiedad y explotación rural de tipo colectivo se dio dentro del periodo precolonial a través de los calpulli de los aztecas,<sup>26</sup> y durante la colonia a través de los ejidos de los pueblos y las tierras comunales entregadas a los indígenas por la corona española.

El proceso de privatización de la tierra rural fue creciendo a lo largo del siglo XIX, sobre todo como consecuencia de la Reforma Liberal de 1856, acentuándose aún más dentro del porfiriato.

Con la Reforma Agraria, que se da a partir del código de 1915,<sup>27</sup> vuelve a establecerse el sistema de ejidos, habiéndose fijado, especificado y modificado, posteriormente, sus

---

<sup>26</sup>. La definición de calpulli se da de acuerdo al libro del autor Miguel León-Portilla titulado De Teotihuacan a los Aztecas como los barrios que estaban integrados por familias o gente conocida entre sí. La gente que conformaba un calpulli poseía una extensión de tierra lo suficientemente grande para trabajarla entre sí. Dichas tierras les habían pertenecido a sus antepasados y no les pertenecían en particular a cada uno de ellos, sino a todos los integrantes que formaban el calpulli. Cada porción de tierra que trabajaba un individuo no podía ser enajenada por el mismo, sino que tenía el derecho de gozarla o poseerla de por vida y la podía heredar a sus hijos o familiares si alguna familia llegaba a desaparecer por completo, pasaba la tierra a pertenecer al común del calpulli y el señor o pariente mayor -el cual recibía el nombre de *Chinacallec*- la entregaba a otro integrante del mismo calpulli. Por lo que nunca jamás las tierras se daban a quien no fuera natural del calpulli o barrio, lo que sí estaba permitido era el ceder las tierras a otro integrante de un diferente calpulli pero en calidad de renta, la cual se destinaba para cubrir necesidades públicas del mismo calpulli al que pertenecía la tierra en renta.

<sup>27</sup>. Schteingart, Martha, Diferentes formas de propiedad del suelo que han dado históricamente en México, en Revista de la Sociedad Interamericana del Planificación, México, D.F., Vol. XV, diciembre de 1981, núm. 60, p. 32.

características, fundamentalmente a través de diferentes formas legales.<sup>28</sup>

Los principios revolucionarios incluidos en los códigos Agrarios solo fueron puestos en práctica plenamente durante la administración cardenista, periodo en el cual la Reforma Agraria llegó a operar a gran escala. Ya con la Reforma Agraria en pleno se da la Tenencia Ejidal, la cual permitía a los campesinos disfrutar únicamente de la producción obtenida directamente de las tierras ejidales, pero no siendo dueños de las mismas. Esto quería decir que la tierra que conformaba los ejidos era propiedad única y exclusiva del Estado y que éste se reservaba el derecho de concesionarla a particulares para que ellos sembraran la tierra y se apropiaran del producto obtenido de la misma, quedando prohibida su venta (en la actualidad, 1993, el artículo 27 constitucional ha sido reformado, con lo cual desaparece la figura del ejido en su forma antes mencionada, para convertirse, mediante un proceso de regularización, en propiedad privada con opción a ser vendida).<sup>29</sup> Antes de que se llevara a acabo la Reforma al

---

<sup>28</sup>. La Reforma Agraria de 1915 se ve cristalizada en el plan de Veracruz (6 de enero de 1915) promulgado por el presidente Venustiano Carranza. Ya entrado en vigor dicho plan, el presidente Carranza lo utilizó como un medio de control del orden social de esa época, ya que cada vez que la situación social se ponía en peligro éste hacía concesiones de tierras a los campesinos pero nunca más de las necesarias. Lo cual quería decir que durante el régimen de gobierno del presidente Carranza, se aplicó el decreto de Reforma Agraria muy ligeramente y aún con bastante omisión.

<sup>29</sup>. Reyes Suárez, Roberto, La cámara nacional de la industria de la construcción y la modernización de los servicios registrales en la construcción de vivienda, en El financiero, México, D.F., 6 de octubre de 1993. pp. 28-A.

artículo 27 Constitucional, la ley establecía que los ejidos solamente podían ser permutados por otros terrenos del mismo valor y productividad agrícola, ya fuera dentro de la ciudad de México o en alguna otra zona del país, esto a conveniencia de los propios permutantes y de común acuerdo entre los mismos y la Secretaría de la Reforma Agraria.

ii) Crecimiento de la zona metropolitana de la ciudad de México. En 1856, con la desamortización de los bienes de la iglesia, se comienzan a dar ciertas modificaciones importantes en lo que se refiere a los cambios subsecuentes de la infraestructura de la ciudad de México. Por ejemplo, para el mismo año de 1856 se establecen las bases para la creación de un mercado de bienes raíces; también se inicia el sistema de fraccionamientos y venta de los terrenos ubicados alrededor del primer cuadro de la ciudad, lo cual trajo como consecuencia que se diera el primer movimiento de las clases acomodadas de esa época que habitan en el centro y que se trasladaron a vivir hacia el poniente de la misma ciudad.

Sin embargo, el verdadero crecimiento de la ciudad comienza a darse a partir de 1930 y sobre todo a principios de la década de los cuarenta. El crecimiento que se da a partir de 1930 va respaldado por una serie de obras urbanas que se desarrollaron durante el régimen porfirista (1876-1911), tales como la creación de infraestructura vial, obras de drenaje,

canales de desagüe y otras;<sup>30</sup> además, durante este mismo periodo se crearon colonias para los estratos altos y bajos de la sociedad que determinaron las características básicas de la división social del espacio, que después se observa. En lo referente a la segregación social, ésta se profundiza durante la década antes mencionada, ya que se da una amplia diferencia entre los barrios de clase alta, surgidos estos al noroeste de la ciudad, y las zonas de barrios bajos surgidos al sureste de la misma. Además todo el crecimiento que se da hacia el norte y oriente de la ciudad se destina también a las clases bajas, que se ocupaban de la realización de tareas artesanales y fabriles o en aquellas vinculadas al ferrocarril. En cambio, en el sentido opuesto de la ciudad se desarrollaron nuevos fraccionamientos destinados para las clases acomodadas, a cargo de compañías inmobiliarias, a veces extranjeras, con capital suficiente para realizar los sistemas de drenaje y urbanizaciones necesarias, además de las construcciones de viviendas y en ocasiones hasta el financiamiento de las mismas.

Crecimiento del espacio metropolitano a partir de 1940.

Durante la década que va de 1940 a 1950 el crecimiento del área urbana de la ciudad de México (AUCM) se da aún dentro de los límites del Distrito Federal.

---

<sup>30</sup>. Schteingart, Martha, El proceso de estructuración del espacio en el área metropolitana de la ciudad de México, El Colegio de México, México, D.F. julio de 1978, pp. 5.

Durante la década en cuestión, 1940-1950, el crecimiento poblacional por migración se debió a los factores de rechazo rural que se ven promovidos por las políticas contra-agraristas que adoptaron los presidentes Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán.

Por otro lado, cabe destacar que durante la década de los cuarenta, la expansión física de la ciudad de México incorporó una superficie de 112 km<sup>2</sup>, aumentando en un 96% el área ocupada por la mancha urbana hasta 1940.<sup>31</sup> Este crecimiento se dio en mayor medida hacia el sureste y noreste de la ciudad, apareciendo con ello nuevas colonias en las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa.

También se da un crecimiento importante, aunque en menor grado, hacia el noroeste y oeste, donde surgen nuevas colonias en las delegaciones Azcapotzalco y Miguel Hidalgo. Además, también se observa una tendencia, en lo que respecta al crecimiento de la mancha urbana, a cubrir los huecos localizados al sur de la misma, donde aparecen colonias como la Nápoles y la Narvarte.

A partir de la etapa que va de 1950 a 1960 es justamente cuando el crecimiento metropolitano llega a rebasar hacia el norte los límites del Distrito Federal entrando a ocupar en forma violenta el territorio del Estado de México. Dentro de la década de los cincuenta, el crecimiento del área metropolitana

---

<sup>31</sup>. Ibid., pp. 9.



se realizó en un 37.9% por migrantes dentro del Distrito Federal y en un 68.9% en el Estado de México,<sup>32</sup> debido en este último caso al aporte de las migraciones provenientes del mismo Distrito Federal. Esto se aprecia por medio de que en el Distrito Federal, la delegación Cuauhtémoc presentó una emigración de 273 000 personas, lo que ocasionó que dentro de dicha delegación su población absoluta haya disminuido en 23 600 habitantes,<sup>33</sup> acentuándose de esta manera el proceso de descentralización que se había comenzado a observar ya en los años anteriores. Dejando a un lado esa delegación política, tenemos que para el resto del Distrito Federal, se incorporan 961 202 migrantes durante la etapa de los cincuenta, los cuales llegan a ubicarse en las delegaciones Gustavo A. Madero (28%), Iztapalapa (15.6%), Iztacalco (12.5%), Azcapotzalco (12%), Alvaro Obregón (12%) y Coyoacán (6%).<sup>34</sup>

Dentro del Estado de México de los 109 218 migrantes que se desplazan durante los cincuenta, la totalidad de ellos llegan a ubicarse en los municipios de Naucalpan (34%), Tlalnepantla (50.6%) y Ecatepec (15.3%), en estos tres municipios el crecimiento llegó a oscilar entre el 64% y el 71%.<sup>35</sup> En base a los datos anteriores, se puede decir que el crecimiento por migración que se presenta durante la década de los cincuenta es menor al que se da durante la década anterior

---

<sup>32</sup>. Ibid., pp. 11.

<sup>33</sup>. Ibid., pp. 12.

<sup>34</sup>. Ibid., pp. 12.

<sup>35</sup>. Ibid., pp. 12.

para la totalidad del área metropolitana, pasando de 45.4% a 38.4%,<sup>36</sup> lo cual quiere decir que se da una disminución del 7% de una década a otra.

En lo que se refiere a la expansión de la ciudad de México hacia territorio del Estado de México, y sobre todo hacia los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, esta se debió en gran medida a la presión ejercida por el crecimiento demográfico de la misma ciudad, a los incentivos fiscales, a las obras de infraestructura y a la cercanía con las industrias que se llegaron a establecer dentro del perímetro del Estado de México; así como al gran incremento del valor de la tierra y a la prohibición de construir nuevos fraccionamiento dentro del Distrito Federal, la cual se inició a partir de la década de los cuarenta, pero que se hizo efectiva hasta los sesenta, habiéndose levantado a partir de 1968.<sup>37</sup> Por otro lado, cabe destacar que un gran número de personas que pertenecían a la clase media y media alta que vivían dentro del perímetro del ciudad de México optaron por abandonar la ciudad para establecerse sobre todo en ciudad Satélite, cuya primera sección fue puesta en venta a partir del año 1957.<sup>38</sup> Mientras tanto los sectores de menores ingresos que vivían en la ciudad de México fueron expulsado, muchos de ellos, hacia las tierras desecadas del Vaso de Texcoco, cuyas dificultades para brindar

---

<sup>36</sup>. Ibid., pp. 12.

<sup>37</sup>. Ibid., pp. 13.

<sup>38</sup>. Ibid., pp. 13.

un asentamiento con mínimas condiciones de habitabilidad eran enormes.

Dentro de la misma década de los cincuenta también se observa que el mayor número de lotes aprobados en fraccionamientos y colonias se presenta en aquellas delegaciones que llegaron a absorber el mayor número de inmigrantes y que por lo tanto tuvieron una mayor tasa de crecimiento de la población. Dentro de la misma década de los cincuenta se observa que el número de lotes aprobados en colonias es mucho mayor que en fraccionamientos.

Para la década de los sesenta, una de las características principales que se da es el incremento de la política de descentralización industrial hacia el Estado de México, mediante incentivos fiscales. Creándose así, por una parte la zona industrial de Toluca y ampliándose, por otra parte, la zona industrial colindante con el Distrito Federal, por el lado Norte. Otra de las características de la misma década es la prohibición de nuevos fraccionamientos dentro del Distrito Federal, la cual se fue haciendo cada vez más rigurosa hasta el levantamiento de la misma a partir de 1968. Dicha prohibición tenía un doble fin, primero frenar el crecimiento que se estaba dando dentro de la misma ciudad de México, y, como segundo punto, estimular la expansión de los municipios del Estado de México, así como promover el número de contribuyentes que vinieran a fortalecer la economía del mismo Estado de México.

Los factores antes mencionados influyeron decisivamente en la gran expansión de la ciudad de México hacia el Estado de México, el cual llegó a absorber dentro de la década de los sesenta, cuatro veces más inmigrantes que el Distrito Federal, dándose de esta forma el elevado desarrollo de los fraccionamientos para las clases acomodadas en ciudad Satélite y zonas aledañas, así como el de los asentamientos para las clases populares, en condiciones infrahumanas, sobre todo dentro de la zona correspondiente al ex-vaso del lago de Texcoco. Estos asentamientos marcados por la falta de servicios, la mala condición de la vivienda, la ilegalidad en la Tenencia de la tierra, la especulación más despiadada por parte de fraccionadores sin escrúpulos, tuvieron su mayor exponente en Ciudad Nezahualcóyotl, municipio que fue creado en 1964 y que vio incrementar su población a partir de esta década de los sesenta. El incremento registrado fue de 65 000 a 650 000 habitantes; este crecimiento tan elevado no tuvo precedentes en otras áreas marginales del país y probablemente tampoco lo llegó a tener en otros países latinoamericanos.<sup>39</sup>

A partir de la década de los setenta, en lo que respecta a la ciudad de México se incrementa la expansión de la mancha urbana sobre todo hacia el sureste de la misma, como consecuencia, en parte, del descongelamiento de permisos para fraccionar. En lo que se refiere al Estado de México, durante

---

<sup>39</sup>. Ibid., pp. 16.

la década en cuestión, el mayor crecimiento que tuvo el área urbana para los sectores populares se da principalmente sobre el municipio de Ecatepec, aunque también continúa el impresionante incremento poblacional de la ciudad Nezahualcóyotl, que llega a alcanzar para 1980 la cifra aproximada de 1 256 115 habitantes<sup>10</sup> (duplicando la cifra alcanzada en 1970). Además continúa también la expansión de ciudad Satélite hacia la parte norte, y la proliferación de nuevos fraccionamientos a lo largo de la salida de las carreteras a Querétaro. También durante los setenta, los conjuntos habitacionales promovidos por el Estado se incrementan considerablemente, como consecuencia de los proyectos llevados a cabo sobre todo por organismos tales como el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y otros.

En lo concerniente a la etapa actual (1980-1994), oficialmente se habla de que solo existen 40 000 hectáreas disponibles para la ampliación de la ciudad,<sup>11</sup> espacio que resultará insuficiente para dar casa-habitación al crecimiento natural del Distrito Federal, sin contar el ingreso diario de provincianos que llegan a la ciudad para quedarse.

---

<sup>10</sup>. Ibid., pp. 19.

<sup>11</sup>. El Financiero, Inseguridad, contaminación, falta de vivienda y abasto de agua potable, Retos capitalinos, México, D.F., 18 de julio de 1994, pp. 39.

Al inicio del sexenio 1988-1994 existían alrededor de la ciudad de México 300 000 lotes irregulares, el 50% de éstos se encontraban dentro del perímetro de la delegación Iztapalapa,<sup>42</sup> estudios realizados por el Departamento del Distrito Federal (DDF), al inicio del mes de diciembre de 1994 solo quedarían por regularizar 40 000 de esos lotes irregulares. Además, en la parte sur del mismo Distrito Federal aún se cuentan 128 asentamientos irregulares con cerca de 32 000 habitantes. Asimismo, en la administración salinista, en base a estudios realizados por el mismo DDF, se diseñaron 21 zonas especiales de desarrollo controlado que pretenden mantener sin alteración urbana estos sitios, es decir que no habrá cambios de uso del suelo, ni se permitirá que se den más construcciones en esos lugares.

Frente a esta problemática, el DDF se ha propuesto iniciar un programa de redimensionamiento de la ciudad de México. Las líneas generales del mismo serían: utilizar los espacios disponibles en los lugares donde existen todos los servicios públicos; terminar con la construcción horizontal para en su lugar hacerla vertical, tal como ocurre en la periferia del centro histórico; reubicar a alrededor de 10 260 familias<sup>43</sup> que se encuentran en asentamientos irregulares para utilizar esos espacios como recargas de los mantos acuíferos y como áreas verdes.

---

<sup>42</sup>. Ibid., pp. 39.

<sup>43</sup>. Ibid., pp. 39.

En base a todo lo anteriormente expuesto se concluye que la ZMCM ya no tiene posibilidades de crecer hacia ningún punto, exceptuando el oriente de la ciudad donde se prevee que se conformara una especie de corredor que afecte los municipios de Nezahualcóyotl, Chalco y Chimalhuacan.

Hay que hacer notar que este crecimiento se dará mientras subsistan desequilibrios que hagan a la ZMCM atractiva a la inmigración, por lo cual se tiene que evitar este crecimiento se de anárquicamente creando con ello problemas más graves que los ya existentes.

Para ello se tienen que adoptar adecuados esquemas de fraccionamiento en la periferia urbana impidiendo la corrupción y el clientelismo político en la apropiación de los lotes.

Por otro lado, se deben de crear cinturones de reservas ecológicas en aquellas zonas que por sus características impliquen un costo extremadamente alto para su urbanización.

Por último, se deben fomentar polos de desarrollo en ciudades medias de menos de 1 000 000 de habitantes para que se evite la inmigración hacia grandes urbes.

**CAPITULO II. EL MERCADO DE LA VIVIENDA EN LA ZONA  
METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**



A. Elementos de la renta urbana vinculados a la problemática de la vivienda.

En el presente inciso pretendemos señalar los aspectos teóricos que nos permitan referirnos en los siguientes incisos a la situación de la vivienda en la ZMCM.

La renta urbana referida a la cuestión de la vivienda ha sido abordada de manera escasa aunque consistente dentro de los estudios económicos.

En la actualidad existe la idea generalizada de que la venta es un mecanismo de racionamiento por medio del cual se distribuye racional y eficientemente un recurso escaso de producción (en este caso la tierra y los recursos asociados, dentro de los cuales se encuentra la vivienda).

Desde los inicios de la escuela clásica se asumió la escasez como algo inherente a la naturaleza, base sobre la cual se podría estar de acuerdo en cobrar más por el uso de la tierra más productiva que por la de producción normal.<sup>44</sup>

Sin embargo hay que hacer notar que hay poca riqueza natural que no haya sido acondicionada antes de la producción.

Las mejoras relativamente permanentes pueden con el tiempo ser consideradas como naturales. En la urbanización se crean sistemas de recursos asociados que son relativamente

---

<sup>44</sup>. Ricardo, David, Principios de economía política y tributación, Ed. Fondo de Cultura Económica, pp. 53, 1985.

permanentes. Estos recursos se incorporan a la tierra como un capital fijo en el largo plazo.

La incorporación de la estructura física se da en función de criterios económicos que buscan la maximación de la ganancia, la cual puede ser explicada desde la perspectiva marxista en base a la renta diferencial la renta absoluta y la renta monopólica.<sup>45</sup>

Hay otros elementos que junto a los que condicionan la estructura urbana inciden en la renta urbana. Estos son los que se refieren a los agentes encargados de la producción y el financiamiento de la vivienda.

En este sentido se debe tener en cuenta como la apropiación del excedente económico generado en la industria de la construcción se distribuye entre los agentes económicos que en ella participan, y como se reparte el mercado inmobiliario entre distintas clases de promotores.

También hay que hacer notar que las distintas modalidades de financiamiento de vivienda implican efectos importantes en la renta urbana.

En los siguientes incisos se da una explicación de estos elementos:

---

<sup>45</sup>. Carlos Marx en los capítulos 37 al 45 del tomo III de *El Capital*, hace un estudio sobre la renta del suelo enfocado hacia el caso del suelo agrícola. Sin embargo dentro de sus estudios Marx no contempló el caso del suelo urbano y la vivienda. Para el caso urbano distintos estudios han trasladado los conceptos marxistas a la problemática de la vivienda.

i) Reglamentos impuestos por el Estado que rigen la renta urbana.

El encabezado del presente inciso traduce la intervención de los poderes públicos del Estado en el nivel de inversión que se da en la construcción. El indicador que sintetiza esta constructibilidad reglamentaria es el coeficiente de ocupación del suelo, que es la relación entre la superficie del terreno en metros cuadrados y los metros cuadrados que en esta superficie se pueden construir.

Este coeficiente prácticamente fija el número de pisos y la superficie construida sobre el suelo, limitado la inversión en la medida de lo posible a concentración de capital dentro de los productos, teniendo en cuenta el mercado y la clientela que se busca.

De esta manera las posibilidades de construcción de los diferentes terrenos están limitadas a priori y en forma variable. Estos reglamentos explican en gran parte las diferencias de precios que existen entre distintos terrenos.

Así de acuerdo con la zonificación existente habrá terrenos en cierto lugar en que se permita una cantidad mayor de metros cuadrados construidos que en otro terreno con menor densidad de construcción.

Otro elemento que incide en la rentabilidad de los terrenos es el uso del suelo.

La reglamentación en cuanto al uso del suelo es impuesta por el Estado con el fin de planificar la ocupación del suelo urbano, planificar la modernización y dotar de infraestructura a ciertas zonas que sean previstas para ciertos fines, incidiendo con ello en la productividad del espacio.

Así la zona urbana se ve sometida en cuanto a su crecimiento a los planes urbanísticos que se rigen en base a criterios de carácter económico, social o incluso político.

Dado lo anterior se entiende el que existan distintos submercados dentro de un mercado general de vivienda.

En síntesis, este tipo de reglamentaciones impone una fuerte influencia en la constructibilidad de ciertas zonas que afectan la renta urbana.

ii) Diferencias en el financiamiento de la vivienda.

En las últimas décadas el urbanismo se ha transformado de ser una expresión de las necesidades de producción industrial a ser una manifestación del poder controlado por el capital financiero, respaldado por el poder del Estado, sobre la totalidad del proceso de producción.

Esto debido a que el capital financiero (operando a través de instituciones industriales, financieras y de gobierno) se ha constituido como la fuerza hegemónica en las sociedades capitalistas actuales.

El mercado de la vivienda en consecuencia se ve afectado por esta influencia del capital financiero a través del financiamiento en el ramo de la construcción.

En el mercado de la vivienda se dan tres modalidades de financiamiento:

- Financiamiento otorgado por el Estado
- Financiamiento bancario
- Financiamiento privado sin ayuda.<sup>46</sup>

A estos diversos financiamientos corresponden calidades diferentes de construcción y diversos precios de mercado.

Las diferencias entre estos distintos tipos de financiamiento se constituyen como la base de una renta diferencial.

Los diversos tipos de financiamiento difieren esencialmente por el nivel de la tasa de ganancia que busca el capital invertido en la construcción; para el financiamiento otorgado por el Estado ( a través de instituciones promotoras de la vivienda) esta tasa es inferior a la tasa de ganancia media con una tasa de interes fijada por la del prestamo social, proveniente sobre todo del sector estatal, para el sector privado compuesto básicamente por instituciones

---

<sup>46</sup>. Estos tipos de financiamiento se diferencian por el origen de los agentes y el destino de las obras. El financiamiento otorgado por el Estado incluye por ejemplo organismos orientados a la vivienda como el INFONAVIT, el FONAPO o el FOVISSSTE. El financiamiento privado sin ayuda es aquel que esta siendo financiado por el propio particular. El financiamiento bancario comprende los distintos esquemas de financiamiento otorgados por la banca privada.

financieras la tasa de ganancia esta limitada por el precio de mercados, mientras que para el sector libre (compuesto por particulares que se financian con recursos propios) esta debe ser maximizada.

En el financiamiento otorgado por el Estado se fijan ciertas normas en la construcción que limitan el capital que se consumirá en la misma. En el financiamiento privado, el promotor puede construir un inmueble de lujo, cuyo precio de venta estará fijado únicamente por las condiciones de mercado.

Así en el segundo caso se trata de invertir el máximo para aumentar lo más posible su ganancia y, si se puede su ganancia extraordinaria.<sup>47</sup>

Se opera entonces una concentración del capital dentro de la construcción y en el terreno, con mejores materiales y mano de obra calificada.

Se observa entonces que dentro del financiamiento existen distintas modalidades que afectan las tasas de ganancia y en consecuencia la renta urbana.

iii) División del mercado entre promotores.

Los distintos tamaños entre las empresas que se dedican a la promoción o construcción de vivienda, bien sea por su capacidad.

---

<sup>47</sup>. Para Marx lo define así: las mercancías cuyo valor individual es inferior al valor comercial realizan una plusvalía o ganancia extraordinaria.

La base de la renta urbana en el caso de la construcción de vivienda bien sea por su capacidad en cuanto a producción o inversión marcan la base de diferencias en cuanto a la apropiación de la renta urbana generada en el proceso de construcción de vivienda.

La base de la renta urbana en el caso de la construcción, se da a través de la ganancia extraordinaria que reporta al propietario del suelo el acaparamiento del mismo y en el caso del constructor a través de los beneficios de productividad que reporta el capital dedicado a la producción.

En el caso de las empresas constructoras la diferencia en cuanto a montos de capital se traduce en diferencias en la composición orgánica de capital.<sup>46</sup>

Hay que hacer notar que en el proceso de producción no es el constructor quien determina por lo general el nivel de inversión del productivo, sino el promotor es quien decide sobre el tamaño y la forma del producto y quien elige al constructor.

---

<sup>46</sup>. La composición orgánica del capital es la relación en términos de valor entre el capital constante y el capital variable, es decir el monto invertido en instalaciones, maquinaria y herramienta (capital constante) y el invertido en fuerza de trabajo (capital variable). La diferencia entre capital constante y variable consiste en que el primero transfiere el valor en el invertido durante el proceso de producción, mientras que el capital variable crea nuevo valor al capital total comprometido durante el proceso de producción. Para el caso de una empresa dedicada al ramo de la construcción de plusvalía agregando valor capital total comprometido durante el proceso de producción. Para el caso de una empresa dedicada al ramo de la construcción, mientras más grande sea, tenderá a tener una mayor capacidad de invertir en procesos que dinamicen la mano de obra, lo cual se traduce en una mayor plusvalía.

Una vez elegido el tipo de construcción y sus dimensiones, la diferenciación del capital entre las empresas puede generar una renta diferencial que puede ser al mismo tiempo un criterio de elección de las empresas para el promotor y un obstáculo a la entrada de otras empresas al ramo de la construcción.

La renta diferencial se ve influida por la existencia de empresas que producen en condiciones de productividad del trabajo superiores a la media de la rama, determinada esencialmente por las pequeñas y medianas empresas.

En la práctica una empresa racionalizada y de gran tamaño consumirá menos capital que una empresa mediana para la producción de un mismo producto; así la ganancia extraordinaria y la renta resultarán más elevadas.

Para el caso de empresas racionalizadas pueden vender su producto al mismo precio que una empresa no racional, lo cual le concedería una ganancia extraordinaria, producto del uso más intensivo y eficiente de la mano de obra que puede hacer este tipo de empresas en comparación con empresas no racionales.

Por otra parte también se puede generar una ganancia extraordinaria como producto de una mayor rotación del capital variable (generador de plusvalía), gracias a la mayor productividad del capital constante que permite realizar a las empresas racionales una mayor cantidad de obras en un mismo ciclo productivo.



B. El papel del estado mexicano en la promoción de vivienda dentro de la zona metropolitana de la ciudad de México.

Para tratar las principales acciones de vivienda que ha emprendido el gobierno mexicano durante la década de los ochenta y lo que va de los noventa, el capítulo se divide en dos partes: una que trata lo relacionado a la creación de los principales organismos que se enfocan a generar vivienda de interés social destinada para la clase trabajadora y la otra que trata lo relacionado a las principales acciones directas que ha emprendido el gobierno para resolver el grave problema de vivienda que existe en la actualidad.

a. Principales organismos que se han encargado de generar vivienda.

En base al abultado déficit de vivienda que se había venido arrastrando hasta finales de la década de los sesenta, a partir de este periodo se comienza a gestar una nueva conciencia sobre las características y la dinámica del problema habitacional en México y sobre todo dentro de la zona metropolitana de la ciudad de México. Los organismos que en este periodo se encargaban de gestionar vivienda, tales como el Instituto Nacional de la Vivienda (INV) y el Fondo para la Vivienda (FOVI), comenzaron a plantear el problema de la vivienda desde una perspectiva meramente institucional y todos los estudios realizados al respecto de dicho problema coincidieron en señalar el abultado déficit acumulado de varios millones de

unidades de alojamiento, así como el desinterés creciente de los inversionistas privados para destinar capitales al rubro de la vivienda de interés social, y por consiguiente, la responsabilidad de generar vivienda a cargo del Estado.

En base a lo anterior, la respuesta del gobierno para resolver el problema habitacional se da a partir de 1972. Entre los principales instrumentos que se utilizaron para tales fines destacan la reforma que se le da al artículo 123 constitucional, por medio de la cual se anula la no obligatoriedad de los patrones de dotar de vivienda a sus trabajadores; también sobresale la reforma y adición a la Ley Federal del Trabajo, por medio de la cual se estipula la creación de un Fondo de Vivienda para los trabajadores, el cual se llegó a constituir con una aportación de los patrones equivalente al 5% sobre los salarios de los mismos trabajadores, además para administrar y aplicar los recursos provenientes de las empresas, se crearon organismos que perseguían tales fines. Entre éstos destacan:

i) El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), el cual se crea en noviembre de 1963 y nace como un fideicomiso al interior del Banco Central.

La función primordial del FOGA era la de otorgar apoyo a las instituciones de crédito privado que efectuaban préstamos para la vivienda de interés social, permitiéndoles con ello hacer frente a las situaciones siguientes:

- Falta de pago puntual en que incurrieran sus acreditados.
- Insuficiencia en la garantía de los sujetos de crédito.
- Absorción de los intereses que tuvieran que pagar los adquirentes, en el caso de que excedieran la tasa máxima fijada a causa de un crecimiento en los costos de operación de los financiamientos.
- Pago de diferenciales en los costos de los seguros de vida, invalidez y daños que los acreditados se obligaban a tomar en el momento de adquirir la vivienda.

ii) El Fondo para la Vivienda (FOVI), se crea a finales de la década de los sesenta y al igual que el FOGA, nace al interior del Banco Central. Posteriormente, la operación del FOVI llegó a ser subsidiada por el sistema bancario en su conjunto, es decir, que existía la obligación para el sistema bancario de prestar un porcentaje determinado de sus recursos a una tasa menor que la competitiva, haciendo que se deteriorará la eficiencia del sistema bancario en su conjunto y se elevaran las tasas de interés del mercado en todos los otros créditos para compensar la menor rentabilidad de los créditos para la vivienda.

La labor actual del FOVI se limita a garantizar los créditos para vivienda, ofrecer un plazo suficientemente largo para los acreditados y subsidiar la diferencia entre el costo porcentual promedio (CPP) y las tasas de interés vigentes en

los mercados, subsidio que viene a ser absorbido por el Banco de México.<sup>49</sup>

iii) El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), este organismo tiene su origen en las Reformas Constitucionales del artículo 123, apartado A. fracción XII. Entre lo más sobresaliente a dicha Reforma, destaca el siguiente punto:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómoda e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan en un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar créditos baratos y suficientes para la adquisición en propiedad de casas habitación.

Cabe destacar que el INFONAVIT se crea en base a la Ley que lo define como un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene los objetivos siguientes:

•Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda .

---

<sup>49</sup>. El Financiero. La Vivienda: Acciones de promoción y Financiamiento de los noventa; México, D.F., 13 de agosto de 1991, pp. 33.

- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
  - La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.
  - La construcción, reparación, ampliación y mejoramiento de sus habitaciones.
  - El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
  - Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Por otro lado, cabe destacar que una de las características importantes del INFONAVIT es su organización tripartita, la cual es representada por los trabajadores, los empresarios y el gobierno federal.

Dicho organismo se funda en el año 1972 y con su creación se da un paso agigantado en lo que se refiere a vivienda, ya que de la fecha en que se funda hasta 1986 se llegan a construir cerca de 600 000 viviendas para trabajadores de todo

el país,<sup>50</sup> y para el año 1991 el total de casas construidas asciende a 949 000 aproximadamente.<sup>51</sup>

iv) El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), este organismo se crea a través de la Reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, por medio de la cual se crea la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE. Dicha comisión tiene como objetivo principal establecer un sistema de financiamiento que les permita a los trabajadores al Servicio del Estado obtener crédito para adquirir en propiedad una vivienda, construir, reparar, ampliar y mejorar sus viviendas, o para el pago de una deuda por cualquiera de los conceptos antes mencionados.

Los trabajadores que disfrutan de la prestación que otorga el FOVISSSTE son los que prestan sus servicios a los Poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito y territorios federales, de los organismos públicos que regulan sus relaciones de trabajo por la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado.

Las características de los créditos que otorga la Comisión ejecutiva del FOVISSSTE, son las siguientes:

---

<sup>50</sup> Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). La vivienda comunitaria en México, de INFONAVIT, México, D.F., 1988, pp. 307.

<sup>51</sup> El Financiero. Están retrasados más de 50% los planes de vivienda del INFONAVIT, México, D.F. 21 de octubre de 1991, pp. 30.

- Los créditos otorgados por este organismo se pagan en plazos hasta de 20 años y causan un interés del 4% anual sobre los saldos insolutos.

- El FOVISSSTE está integrado por las aportaciones que hacen las dependencias públicas sobre el 5% de los salarios ordinarios con que se remunera a los trabajadores.

Cabe mencionar que en la actualidad (mediados de la década de los noventa) las funciones del FOVISSSTE han cambiado radicalmente. Por un lado ha dejado de desempeñar la actividad de coordinación y de participación directa en la construcción de conjuntos habitacionales para convertirse en una instancia meramente financiera.<sup>52</sup> Por otro lado, el financiamiento que otorga se reduce a 45% del costo total del inmueble que va adquirir el trabajador, el cual no deberá rebasar de 130 salarios mínimos mensuales.<sup>53</sup> La coordinación del FOVISSSTE con otras instituciones bancarias permiten obtener otro 45% de financiamiento para el trabajador, comprometiéndose este mismo a pagar el 10% restante por concepto de enganche del inmueble y fungir, por otro lado, como deudor solidario.<sup>54</sup>

Con la reestructuración financiera y administrativa que ha llevado a cabo el FOVISSSTE, se espera que esto le permita

---

<sup>52</sup>. El Financiero. La vivienda: acciones de promoción y financiamiento de los noventa, México, D.F. 13 de agosto de 1991, pp. 34.

<sup>53</sup>. Ibid.

<sup>54</sup>. Ibid.

desarrollar un funcionamiento más eficiente, con mayores posibilidades de liquidez y revolvenca.

v) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BANOBRAS), este organismo tiene entre sus objetivos principales:

1. Canalizar recursos propios y de la banca privada a la construcción de viviendas populares.
2. Realizar inversiones directas en la adquisición y urbanización de terrenos destinados a la construcción de conjuntos habitacionales.
3. Proyectar y construir viviendas de bajo costo, acondicionar vivienda en mal estado, así como fomentar las actividades técnicas y financieras relacionadas con el servicio de habitación popular.

El capital de esta institución bancaria está constituido por acciones del gobierno federal en un 51%, existiendo otros tipos de acciones que pueden ser suscritas por particulares y organismos públicos.

vi) Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la ciudad de México (FIDEURBE), este fideicomiso fue creado con el propósito de integrar al desarrollo urbano los asentamiento humanos irregulares, así como zonas ejidales o comunales. Otra de sus principales tareas que desarrolla el FIDEURBE es la de regularizar la tenencia de la tierra, para que pueda ser utilizada en programas habitacionales.



vii) Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONHAPO).

El FONHAPO fue creado con el fin de atender a la población de menores ingresos (en sí a la población que tiene un ingreso menor o igual a 2.5 veces del salario mínimo) y a las personas no asalariadas que no tienen acceso a obtener vivienda. El papel principal de este organismo es el de brindar financiamiento a grupos organizados de solicitantes de vivienda, dando prioridad a los programas de autoconstrucción comunitaria; sin embargo, el FONHAPO no ha podido constituirse en una alternativa masiva a la autoconstrucción espontánea individual.

Actualmente (principio y mediados de la década de los noventa), en la atención a los grupos de menores ingresos el FONHAPO ha adoptado nuevos programas de construcción de vivienda. Dichos programas consisten en que el organismo antes mencionado se concentra en la regularización del terreno y en la provisión de los elementos urbanos y estructurales básicos para la construcción de las viviendas; mientras que el beneficiario contribuye fundamentalmente con su mano de obra, siendo asesorado también técnicamente por el organismo promotor.

De lo anterior se desprende que la cuestión fundamental dentro de la acción pública ha dejado de ser entonces el financiamiento a viviendas terminadas, para convertirse en proveedor de servicios de infraestructura básica y saneamiento de la comunidad. De esta manera el papel del gobierno

trasciende la función de financiamiento de la vivienda propiamente dicha, y se dedica básicamente al financiamiento urbano.

b. Principales acciones emprendidas por el Estado mexicano para generar vivienda durante el periodo de 1980 a 1993.

En la mayoría de los países subdesarrollados, y México no es la excepción, durante las últimas décadas se han realizado importantes esfuerzos para hacer frente al grave problema social de la vivienda. Estos esfuerzos por lo general descansan normalmente en la creación de organismos enfocados a la generación de vivienda y en la toma de decisiones gubernamentales que van encaminadas a alcanzar el mismo fin.

Cabe destacar que la acción estatal va directamente vinculada con el comportamiento de ciertos factores tales como la evolución de los sistemas públicos y privados de producción habitacional, el financiamiento del acceso a la propiedad de la vivienda o bien, la regulación jurídica del alquiler de la misma.

Es por lo anterior que la posibilidad (o no) de que puedan mejorarse las condiciones habitacionales insatisfactorias en las que se encuentra más de la mitad de la población va a depender en gran medida de la forma en que se llegue a plantear y resolver las decisiones y papeles que asuma el Estado junto con el mercado de la vivienda.

Por ejemplo, a partir de 1993 el gobierno mexicano adoptó como eje de la actual política habitacional la desregulación de los procesos de producción, financiamiento y comercialización de la vivienda, en especial la vivienda social y popular y, por otro lado, la modernización de las instituciones que se encargan de generar vivienda, las cuales hoy en día se han convertido en simples instituciones hipotecarias (tanto el FOVISSSTE como el INFONAVIT, las dos instituciones gubernamentales que sirven de pilar para la creación de vivienda a nivel nacional, han tendido a convertirse en instancias meramente financieras. Tanto una como la otra en la actualidad han dejado la actividad de coordinación y participación directa en la construcción de conjuntos habitacionales para transformarse en simples instancias financieras o hipotecarias).

Por otro lado, se considera que el papel del Estado es el de patrocinar las condiciones suficientes para que sea la misma sociedad en su conjunto ( y no solamente el gobierno), la que este en posibilidades de atender la demanda de vivienda. Dentro de esta perspectiva los actores principales son los empresarios, ya sean éstos del llamado sector social (el sector social es aquel que produce vivienda bajo su propia gestión y financiamiento) o empresarios privados.

Desde el punto de vista del gobierno mexicano la década de los ochenta se caracterizó por un esfuerzo sin precedente para

atender la problemática habitacional a pesar de las difíciles circunstancias económicas por las que ha transitado el país durante los doce últimos años. Cabe destacar que durante la etapa más intensa de la crisis económica las inversiones públicas en lo que se refiere a vivienda alcanzaron el 1.68% del PIB en 1987 (véase cuadro 3), cuando durante el breve espejismo de la abundancia petrolera (esta se da durante el período que va de 1980 a 1981, aproximadamente), solamente se aplicó un porcentaje que va de entre el 0.82% al 1.01% con relación al PIB.<sup>55</sup>

Las inversiones en vivienda realizadas por parte del gobierno federal durante la década de los ochenta, se dieron principalmente en los estados turísticos del pacífico y el caribe, además de las ciudades medias que tuvieron un mayor crecimiento industrial. Con lo anterior, el gobierno pretendía que los programas de vivienda puestos en marcha por el mismo, acompañasen las nuevas estrategias de localización del capital, particularmente en cuanto a las industrias maquiladoras localizadas en la frontera norte del país, a las nuevas plantas automotrices y a los nuevos desarrollos turísticos, como también alentar una política de desconcentración de la administración pública de la ciudad de México hacia otras partes del país.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>. Coulomb, René, La problemática de la vivienda en México: evolución reciente y alternativas de política; Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco; México, D.F., 1992, p. 11.

<sup>56</sup>. Ibid., p. 12 y 13.

Para el año 1983 el sistema financiero de la vivienda pública llegó a encontrarse al borde del colapso, lo cual obligó por una parte, a realizar una serie de revisiones en las normas de funcionamiento de las instituciones generadoras de vivienda, esto se llevó a cabo a partir de 1984. Durante este año, para poder sostener su producción habitacional el programa de vivienda vigente tuvo que duplicar los recursos provenientes de la banca nacionalizada en ese entonces. Entre 1984 y 1986, el porcentaje del encaje legal bancario destinado a vivienda de interés social se incrementó del 3% al 6%.<sup>57</sup> Para este mismo periodo, todos los organismos que tenían a su cargo generar vivienda intentaron reducir su tasa de descapitalización y mantener sus flujos de inversión, para ello los montos de los créditos hipotecarios que otorgaban comenzaron a ser recalculados en número de veces al salario mínimo vigente, lo que les permitió reactualizar periódicamente los saldos insolutos en función de los incrementos al mismo salario mínimo. Por ejemplo, el FONHAPO (organismo que atiende prioritariamente a la población no asalariada) al mismo tiempo que reducía los subsidios involuntarios a través de una mayor recuperación real de sus créditos, se propuso hacerlos mucho más transparentes y selectivos. El FOVISSSTE, para hacer frente a su fuerte descapitalización implementó, a partir de 1985, un sistema de cofinanciamiento con la banca comercial, por medio

---

<sup>57</sup>. Ibid., p. 14.

del cual este organismo se limitaba a financiarle al beneficiario el pago del enganche y los gastos de escrituración de la vivienda adquirida; mientras que la banca se comprometía a pagar el resto del precio de la misma.

En general, podemos decir que es a partir de la década de los ochenta cuando se generaliza al conjunto de los organismos generadores de vivienda una política consistente en incrementar la participación del acreditado dentro del financiamiento de la vivienda, mediante el ahorro previo. También es dentro de este mismo periodo cuando los organismos públicos que se encargan de construir viviendas de interés social buscan incrementar el número de acciones de vivienda, ya que éstas pasan de 75 523 que fueron en 1980 a 623 990 acciones para 1993 (véase cuadro 3). El total de todas esas acciones se caracterizó por pretender llevarlas a cabo con un mínimo costo de producción y debido a esto llegaron a representar un peso de suma importancia dentro del Programa Nacional de Vivienda que llevó a cabo a principios de la década de los noventa. Por otra parte, las acciones de mejoramiento a viviendas pasaron de representar el 3% de las acciones de vivienda entre 1977 y 1982, al 23% entre el periodo comprendido entre 1983 y 1992.<sup>58</sup> Este tipo de acciones enfocadas al mejoramiento de viviendas se dan con créditos de muy bajo monto y buscan brindar apoyo a la autoconstrucción de vivienda por medio de parques de materiales

---

<sup>58</sup>. Ibid., p. 17.

y de créditos a la palabra, otorgados por organismos tales como el FONHAPO, FIVIDESU y otros Institutos Estatales de Vivienda.

### C. Tendencias recientes de la política habitacional.

Las carencias habitacionales existentes en el país se explican por la insuficiencia de recursos destinados a solucionarlas. Mientras la Organización de las Naciones Unidas recomienda la aplicación del 5% del Producto Interno Bruto (PIB) a la construcción de vivienda, en México la inversión tanto pública como privada destinada a este rubro se situó durante la década pasada en alrededor del 1.5% del PIB (véase cuadro 3).

Desde principios de la década pasada México atraviesa por un periodo de fuerte crisis económica, mientras que en las décadas anteriores el país había logrado crecer y fortalecer su planta productiva, en los últimos años se ha vivido una profunda recesión que ha limitado la producción de un parque habitacional suficiente en calidad y cantidad.

El sector de la construcción que con frecuencia actúa como un importante dinamizador del crecimiento y un gran generador de empleos entra en una crisis aún mayor que repercute directamente en amplias ramas de la economía, entre otras la vivienda, enfrentando costos crecientes y una demanda muy restringida, lo que provocó una seria disminución en la oferta de vivienda y una caída en la rentabilidad de las inversiones en este ramo.

Aunado a esto la crisis también afecto a los organismos financieros dedicados a la vivienda, los cuales sufrieron un periodo de creciente descapitalización, ya que al pasar de un periodo de baja inflación a otro en que esta aumenta, el valor real de los pagos disminuyó en relación a su valor nominal, de ahí que las instituciones financieras recuperan solo una fracción de lo que habían prestado.

En este contexto las políticas gubernamentales en torno a la vivienda han tendido en los últimos años a transferir amplios segmentos de la promoción, construcción y asignación de vivienda a la iniciativa privada.

Las políticas referentes a la vivienda han buscado básicamente incrementar la rentabilidad de la inversión privada, tratando de hacerla más competitiva frente a otras alternativas de inversión.

Las acciones encaminadas a estos fines se pueden agrupar en tres grupos:

a) Cambios en Organismos Promotores de Vivienda.

Las nuevas reglas de operación del INFONAVIT dadas a conocer el 20 de octubre de 1992,<sup>39</sup> señalan entre otros cambios los siguientes:

El suelo en el que asienten construcciones del INFONAVIT tendrá que ser aportado por las empresas constructoras, ya que el INFONAVIT ha agotado prácticamente sus reservas de suelo.

---

<sup>39</sup>. Diario Oficial de la Federación, 20 de octubre de 1992, pp. 10-30.



La asignación de las obras a construir será más estricta lo cual redundará previsiblemente en una mejor calidad de las viviendas construidas.

Cambios en los procesos de promoción sindical, con los cuales los trabajadores que tengan acceso a los créditos estarán en libertad de comprar con un crédito la vivienda que ellos localicen o alguna que el INFONAVIT oferte.

Hay que hacer notar que este tipo de medidas se inscribe en la lógica de permitir una transferencia de las obligaciones asumidas por el Estado en torno a la vivienda hasta hace unos años al sector privado.

Esto llevará en la práctica a que los constructores privados tengan que asumir no sólo el papel de constructores, sino que también tendrán ingerencia en la planificación y venta de las construcciones.

Es de preverse que impondrá en un futuro mediano una fuerte presión a los constructores ya que sus niveles de rentabilidad sin el concurso gubernamental caerá.

Previsiblemente habrá una consolidación de las constructoras más grandes, que cuentan con fácil acceso a créditos, mientras que las empresas medianas se unirán para competir y las pequeñas actuarán como contratistas de las más grandes o desaparecerán.

b) Creación y fortalecimiento de mecanismo financieros que capten el ahorro y fomenten la participación de los particulares en vivienda.

En México el sector mayoritario de la población no tiene acceso a la vivienda con financiamiento privado o público, debiendo en consecuencia autofinanciar o autoconstruir su vivienda.

De esta manera la producción del parque habitacional se da para las grandes mayorías urbanas, al margen del sistema inmobiliario formal, constituyendo las colonias populares o ciudades perdidas, donde predomina la tenencia ilegal de la tierra, la falta de servicios y la vivienda autoconstruida, en condiciones de gran precariedad.

La existencia y las condiciones en que se dan estos fenómenos no pueden ser explicados sin tomar en cuenta el funcionamiento del sector inmobiliario y su relación con el financiamiento al cual esta sujeto para su operación.

Así las medidas encaminadas a hacer mas accesible el financiamiento para los sectores que demandan vivienda se han orientado a lo siguiente:

Se buscan nuevos esquemas que reorienten el financiamiento de la banca comercial hacia la vivienda en favor de las familias de más bajos ingresos, ya que en los últimos años el

crédito hipotecario ha recaído en su mayor parte en beneficio de la población con remuneraciones más elevadas.

Aparición de nuevas figuras financieras especializadas en el otorgamiento de créditos, tales como sociedades financieras de objeto limitado y cajas de ahorro que vayan dirigidas al pequeño inversionista.

Desregulación y desgravación a la producción de vivienda de interés social y popular así como en los programas de vivienda para arrendamiento.

c) Realización de cambios en el marco jurídico que regula la vivienda arrendada.

En el Distrito Federal ha tendido a bajar la porción de viviendas en arrendamiento, Actualmente constituyen cerca del 35% del total de unidades, pues el total habitacional asciende a un millón 789 mil viviendas y el total de viviendas en alquiler (o no propias) es de 611 mil, (véase cuadro 1).

El decreto que reforma el Código Civil en Materia Inquilinaria fortalecerá la acción de los propietarios de terrenos y el sector financiero que concurre como socio en el negocio inmobiliario de la Ciudad de México, ya que los cambios se traducirán en mayor especulación y aumento del valor del suelo.

Las medidas que se han tomado en materia de vivienda en arrendamiento han sido las siguientes:

- Derogación gradual de los decretos sobre rentas congeladas, eliminando de esta forma una traba a la inversión en el mercado de la vivienda en arrendamiento.

- Incentivar la construcción de vivienda para arrendamiento mediante apoyos fiscales y desregulación de permisos para este tipo de construcción.

Como se ve las políticas tomadas por el gobierno en materia habitacional han tratado de adecuarse al contexto que en materia económica se ha buscado prive en nuestro país.

Así la privatización, la desregulación y la apertura se reflejan en la política habitacional emprendida en México desde 1989.

Sin embargo, este grupo de políticas ha mostrado límites, la polémica crediticia por ejemplo no ha incluido suficientemente a amplios sectores de la población que no alcanzan a ganar más de tres salarios mínimos.

Por otra parte se espera que la Ciudad de México sufra una segregación económica y social más acentuada que la observada hasta ahora.

En resumen podemos advertir que la política de vivienda al hacer recaer la construcción en el sector privado, al disminuir los subsidios, y al dejar al mercado la asignación de recursos busca una dinamización del mercado inmobiliario, al hacerlo atractivo a la inversión tanto nacional como extranjera

ampliando a su vez el concurso del sector financiero, sin embargo no ha promovido suficientemente la vivienda popular.

**CAPITULO III.- EL ACCESO A LA TENENCIA DE LA TIERRA  
EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

## A) LA RENTA URBANA: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA.

En el presente inciso nos ocupamos de asentar los elementos teóricos en que se funda nuestro estudio de la renta urbana y su relación con la tenencia de la tierra en la periferia de la ZMCM.

La estructura económica que priva en nuestra sociedad basada en la propiedad privada de la Tierra Urbana da pie a la existencia de la renta urbana.<sup>60</sup>

La apropiación desigual de la cantidad y calidad de los terrenos permite la existencia de una renta cobrada por los poseedores a los no poseedores por el uso del espacio urbano.

La existencia y crecimiento de la renta urbana en función de la especulación, la inflación, las inversiones públicas o las normas de planeación normalmente acentúa la distribución desigual del espacio.

Una visión basada en el mecanismo de mercado da la posibilidad de explicar el problema de la renta urbana.

La renta urbana como fuente de beneficio de los terratenientes, en contraposición a la ganancia de la actividad industrial fue un importante objeto de estudio de la economía clásica. La hipótesis de los rendimientos decrecientes sobre la

---

<sup>60</sup> El primer párrafo del Artículo 27 constitucional dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

base de la fertilidad diferencial del suelo fue formulada por David Ricardo en una época en que todavía el sector agrícola por su peso en la economía inglesa presentaba un importante objeto de estudio.<sup>41</sup>

En la concepción ricardiana la renta aparece como el excedente del cual se apropian los terratenientes a partir de las ventajas que ofrece la propiedad territorial de las diferencias en la fertilidad del suelo, debido a que el precio agrícola de mercado es fijado por la exploración en el margen con peores condiciones de fertilidad.

La concepción de renta como excedente se mantiene y especifica en el desarrollo posterior de la economía política, pero se pierde a finales del siglo pasado en la visión neoclásica, con el abandono de la teoría del valor-trabajo. Según el modelo neoclásico, la renta del suelo es la remuneración a un factor de producción cuyo nivel iguala el valor de su productividad marginal.

Esta perspectiva no diferencia a la tierra del capital en la medida en que se supone que ambos son insumos en una función de producción con sustitución de factores.

Esta visión se ve cuestionada en la medida en que se abandonan los supuestos del modelo de equilibrio, a saber, competencia perfecta, inexistencia de rendimientos crecientes por la escala de producción o ausencia de economías y

---

<sup>41</sup>. Ricardo, David. "Principios de Economía Política y Tributación". pp. 55, ed. FCE. 1985.



deseconomías externas que al alejar al modelo de la realidad no lo hacen del todo práctico.

Cabe mencionar algunas limitaciones al anterior modelo:

1. Heterogeneidad del suelo: la coexistencia en el medio urbano de actividades muy diversas que requieren para su funcionamiento de diferentes localizaciones, genera, junto con la dotación diferenciada de infraestructura y las relaciones con respecto al medio circundante, un funcionamiento particular en el mercado del suelo.

El sector público a través de sus inversiones en infraestructura, equipamiento y vivienda, al definir normas de uso del suelo y dada la dificultad de reproducir situaciones espaciales, permite una discriminación en el mercado de este bien, lo que lo aleja, al menos en teoría de los requisitos del modelo de competencia perfecta.

Esta situación se acentúa como consecuencia del bajo grado de sustituibilidad de los requisitos de localización de ciertas actividades y la exacerbación de las diferencias que los intermediarios estimulan en este mercado como mecanismo para maximizar la ganancia.

2. Concurrencia en el mercado: estos mismos antecedentes permiten cuestionar en el plano teórico, el grado de concurrencia en el mercado del suelo urbano. Las diferentes características del espacio y los requisitos de localización, muchas veces inflexibles para garantizar la viabilidad

económica de las actividades, generan mercados locales. No se requiere entonces contar con grandes existencias de terreno para ejercer un poder monopólico en el mercado del suelo.

El elemento clave reside más que en la cuantía de los terrenos, en las características particulares de los mismos y en lo limitado de la sustituibilidad de localización de ciertas actividades.

3. Conocimiento del mercado: la posibilidad de ejercer un control monopólico y de discriminar el producto (suelo), se acentúa en la medida en que exista un alto grado de conocimiento del mercado. La adquisición de dicho conocimiento es relativamente caro en términos de tiempo y dinero, especialmente si se consideran las modalidades de la intermediación.

Otro problema en esta materia es la dificultad aún mayor, de conocer las tendencias del mercado del suelo y del desarrollo urbano en términos generales. Esta cuestión es de vital importancia si se considera la rigidez en la movilidad de los recursos, especialmente del capital.

Por lo anteriormente expuesto consideramos que la renta urbana no puede explicarse solo en términos de la productividad que la tierra posea como factor de producción.

Dentro de la teoría de Marx, la renta fue desarrollada para explicar la renta agrícola.

Para el caso de la renta agrícola, Marx diferencia diversas formas de renta dependiendo de si esta renta depende de condiciones naturales o de procesos sociales.

Marx, en su tratamiento de la renta en un sistema capitalista presentado en el tomo III de El Capital,<sup>62</sup> la define como el ingreso que perciben los terratenientes y que logran extraerlo a quienes desean hacer uso de sus tierras.

Marx define tres clases de renta, cada una de las cuales es un ingreso obtenido de la plusvalía, pero que difieren entre sí, tanto en sus orígenes como en sus efectos.

1. La Renta Diferencial: es un tributo pagado por los capitalistas al competir por el uso de las "mejores" tierras o por el derecho de hacer un uso más intensivo de la tierra.

Los valores o precios de la producción de bienes están determinados por el trabajo necesario para la producción sobre la peor calidad de tierra en uso. Si la producción sobre un terreno mejor o sobre una tierra mejorada por el capital emplea menos trabajo directo o indirecto, el ahorro constituye un beneficio excedente. Esta diferencia es tomada por el terrateniente como renta.

Para el caso agrícola (para el cual Marx desarrolla su análisis) se distinguen dos tipos de renta diferencial, la renta diferencial I que depende de la fertilidad de la tierra y

---

<sup>62</sup>. Marx, Carlos. op.cit., Tomo III, Caps. XXXVIII-XLV.

la renta diferencial II producida por las inversiones que traducidas en infraestructura tenga el terreno.

Llevado al caso urbano las rentas diferenciales se determinan por factores distintos al caso agrícola.

La renta diferencial I se determina entonces por las diferencias ya no de fertilidad como en el caso agrícola, sino por las diferencias en la construibilidad de los terrenos urbanos, los medios de comunicación juegan aquí un papel importante para diferenciar los terrenos.

La renta diferencial II se produce por la diferencia entre las inversiones capitalistas en los terrenos, tales como centros comerciales o edificios de oficinas en contraposición con viviendas ya que hay grandes diferencias de rentabilidad entre ambos destinos de las inversiones.

Ampliando el concepto de renta diferencial I se pasa a dar una visión mas detallada de los factores que la determinan.

a). La Construibilidad Natural. Se aclara que esta noción, a pesar de su nombre no se refiere a la "naturaleza", sino más bien a una naturaleza que se da en función del desarrollo de las fuerzas productivas.

Los factores que componen la construibilidad natural son los siguientes:

- Naturaleza Geológica del Suelo, que determina el nivel de inversión en cimientos y en la preparación del subsuelo.

- Naturaleza de la superficie del Suelo, que determina la necesidad de liberación de la estructura (tala o demolición).

- Estado de los equipamientos necesarios para las operaciones de acondicionamiento, que determina el nivel de inversión en estos equipamientos.

Suponiendo dos terrenos, en la medida en que las características de estos sean semejantes, éstos tendrán el mismo precio, pero si hay diferencias, el precio de referencia pasará a ser el del peor terreno, o sea, el que requerirá el precio de construcción más elevado de los dos.

Entonces, el edificio sobre el mejor terreno se realizará a un precio de mercado superior a su propio de construcción, esa diferencia entre precio de venta y precio de construcción constituye una ganancia extraordinaria, que el propietario del suelo acapara de hecho bajo la forma de renta diferencial I.

b). La localización. Los factores que diferencian la localización o ubicación pueden distinguirse como sigue:

- Ubicación con respecto a las fuentes de materias primas y a los mercados de materiales, lo cual determina la magnitud del adelanto en capital constante (influencia del valor de los transportes de mercancía).

- Ubicación con respecto a los equipamientos viales para las operaciones de construcción, lo que determina el costo de transporte de materiales y equipo de construcción.

- Ubicación con respecto al mercado de mercancías de estructuras de obras públicas, es decir proximidad con escuelas, hospitales, servicios sociales y administrativos, áreas verdes, centros comerciales y centros de empleo, así como una red primaria de transporte y nivel de saturación de la red.

2. La Renta Monopólica: Esta renta la perciben los terratenientes que destinan las tierras para la producción de bienes que son comercializados en condiciones monopólicas. Si la producción de un producto determinado no está sujeta a la competencia entre capitalistas su precio puede exceder tanto el precio de producción como su valor, permitiendo así la realización de sobreganancias.

En la agricultura la renta monopólica se obtiene en tierras dedicadas a cultivos raros, por ejemplo, al cultivo de clases especiales de uvas destinadas a la producción de vinos selectos. Debido a la extraordinaria limitación de las tierras en que puede cultivarse una determinada clase de producto agrícolas, resulta posible venderlo a un precio superior a su precio social de producción.

Con el desarrollo de las ciudades, surge la renta monopólica sobre los terrenos urbanos que se encuentran en situación privilegiada para la construcción de centros comerciales, edificios de oficina o viviendas de renta elevada.

3. La Renta Absoluta: Este tributo es percibido cuando los terratenientes, ya sea insistiendo en una renta mínima por las

tierras marginales en las cuales no pueden producir beneficio excedente, o mediante barreras levantadas contra el uso de la tierra, restringen el flujo de capital hacia un sector de la producción, el cual Marx sugiere debe ser uno importantísimo impidiendo de esta manera que la competencia reduzca el precio de los productos a su precio de producción.<sup>43</sup>

Estas barreras pueden incluir:

i. La propiedad de grandes herencias que restringen el crecimiento de la ciudad al negarse a vender tierras para urbanizar. El conflicto fundamental en este caso es entre el capital y una clase terrateniente precapitalista.

ii. El aplazamiento deliberado de la urbanización por un grupo capitalista integrado tanto con inversiones de capital como de tierra que usan esta en forma especulativa.

iii. Tenencia especulativa de la tierra por inversionistas grandes y pequeños, que aplazan permanentemente la construcción con la expectativa de hacer después un negocio mejor.

iv. Limitación por parte del Estado, del área de densidad de construcción. Esto puede tomar la forma de disposiciones sanitarias, de zonificación de áreas verdes, de conservación estética y otras aplicadas por el Estado como mediador entre clases o para preservar ciertas características del sistema económico.

---

<sup>43</sup>. "El Capital", Tomo III, cap. XLV, pp. 702, Ed. FCE., 1983.

En los casos anteriores, el control de la tierra puede actuar como barrera contra la inversión del capital en una zona urbana o en el sistema urbano en su conjunto, Esto implica una limitación a la vivienda y al espacio industrial o comercial empleado directamente por el capital.



## B) EL MERCADO DE LA TIERRA EN LA PERIFERIA URBANA.

La ZMCM en su conjunto ha experimentado un crecimiento que para el año 2000 podría llevarla a concentrar una población de más de 19 millones de habitantes y una superficie urbanizada de aproximadamente 1,822 Km<sup>2</sup>.

Para 1994 la ZMCM tenía 1,200 Km<sup>2</sup> urbanizados, lo cual representaría un incremento de 622 Km<sup>2</sup>.

El crecimiento poblacional de la Ciudad desde hace tres décadas presenta las tasas más elevadas en los municipios conurbados del Estado de México, ya que en 1970 estos contribuían con un 23,7% de la población total del área metropolitana, mientras que para 1990 paso a un 45,3%.

Hay que hacer notar que el Oriente de la Zona Metropolitana es el área que ha mostrado el mayor crecimiento (Iztapalapa, Milpa Alta, Tlahuac y Xochimilco en el D.F. y Nezahualcóyotl, Chimalhuacán, La Paz, Chicoalapan, Iztapaluca y Chalco en el Estado de México) (véase cuadro 4).

Mientras que el D.F. que en 1970 tenía 7 millones de habitantes pasó a contar con 8,25 millones en 1990, en los municipios conurbados la población pasó de poco más de 2 millones a casi 7 millones.

En este acelerado proceso de urbanización del área periférica la ocupación de predios de manera legal o ilegal

para viviendas (particularmente populares) ha tenido gran importancia.

El proceso mediante el cual se ha dado la apropiación del suelo ha contado necesariamente con un amparo político basado no sólo en la generación de importantes ganancias inmobiliarias sino principalmente con el control político de los pobladores.

Como efecto de la poca rentabilidad que ofrece el sector agropecuario y ante un minifundio poco prometedor, el ejido y la pequeña propiedad aledaños a la Zona Metropolitana han pasado a formar parte de la mancha urbana.

En este sentido la reforma del artículo 27 Constitucional representa una forma de acelerar la incorporación de suelo agrícola a suelo urbano.<sup>44</sup>

La presión que ha sufrido el mercado del suelo en la periferia de la ZMCM durante las últimas décadas ha generado diversas formas de apropiación.

Esto ha dado pie a una alta especulación en la cual se distinguen desde los propios poseedores hasta grandes promotores, pasando por fraccionadores ilegales e incluso autoridades.

---

<sup>44</sup>. Esta reforma al Artículo 27 Constitucional afecta la Fracción VII, donde además de reconocer la personalidad jurídica de ejidos y comunidades establece: "ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley".

Se puede diferenciar, para el caso de la ZMCM la promoción inmobiliaria ligada a los fraccionamientos que se da sobre todo en los municipios del Estado de México, aquella aplicada a conjuntos habitacionales de vivienda colectiva en el D.F. y la que ilegalmente se da sobre ejidos en la periferia de la Zona Metropolitana.

Los fraccionamientos habitacionales aprobados entre 1960 y 1977 en los municipios del Estado de México que forman parte de la ZMCM ascendieron a 190 con una superficie aproximada de 9000 hectáreas que incluye unos 292 500 lotes.<sup>45</sup>

Según la investigadora Martha Schteingart en los grandes fraccionamientos los terrenos tuvieron un costo inicial muy bajo, ya que se encontraron en zonas muy periféricas y poco desarrolladas, pero su valorización fue muy rápida (el precio por metro cuadrado aumento aproximadamente cinco veces en seis años) gracias al gran crecimiento del área metropolitana sobre el Estado de México, permitiendo enormes ganancias a los promotores.

En cuanto a la obtención de los terrenos, los promotores pueden asociarse a veces con los propietarios, para no tener que realizar grandes desembolsos iniciales en la compra de los mismos.

---

<sup>45</sup>. Schteingarth, Martha. La incorporación de la Tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano, El caso de México. pp. 16, ed. El Colegio de México, 1984.

En la mayoría de los casos se conservó un largo periodo (de seis a siete años) de espera entre el momento de la compra de los terrenos y el comienzo de la operación, periodo en el cual la tierra se valorizó sin que el promotor tuviera que realizar ninguna inversión en capital, apropiándose así de la plusvalía generada por el propio desarrollo urbano.

La compra anticipada de la tierra es un mecanismo especulativo que tiene por objeto moderar en cierta medida, el obstáculo que opone la tierra a la acumulación del capital.

Las grandes empresas fraccionadoras y promotoras tienen una posición de fuerza que les permite obtener tierra barata a través de diferentes mecanismos, entre los cuales se cuentan las presiones a pequeños propietarios o incluso la apropiación ilegal de la tierra de carácter público.

En Naucalpan y Tlalnepantla, que concentran una alta proporción de fraccionamientos, la proporción de tierras ejidales es muy alta, entre 68 y 40% respectivamente.

Dado que el mercado inmobiliario de la periferia urbana descansa en un patrón especulativo que exige la continua incorporación de tierras con la posibilidad de ser ofrecidas para usos y actividades con diferentes niveles de rentabilidad, las áreas con mayor facilidad para incorporarse al mercado son aquellas subvaluadas en relación con los diferentes usos requeridos por la actividad urbana, siendo este el caso de las tierras en uso agrícola.

Existen tres causas que fomentan este fenómeno:

1. La escasa rentabilidad del terreno agrícola dada la pequeña extensión de la tierra de labor que posee cada ejidatario o comunero, 1,7 hectáreas en Chalco y hasta 3 hectáreas en Ecatepec y Tecámac,<sup>66</sup> por ejemplo;

2. Insuficientes apoyos para el pequeño productor; y

3. Disminución paulatina de la calidad de la Tierra.

Dado lo anterior el fraccionamiento o venta ejidal se convierte en un negocio mucho más rentable. Así, y de acuerdo con investigaciones propias realizadas hacia fines de 1994 en el ejido de San Lucas Amalinalco en el municipio de Chalco, los ejidatarios declaran que prácticamente no obtienen ingresos de la explotación de sus parcelas o en el mejor de los casos estimaban obtener ingresos de hasta 1'500 nuevos pesos al año.

Dados estos antecedentes el atractivo en caso de fraccionar para uso urbano es incomparablemente más alto con respecto a la rentabilidad de los terrenos dedicados a la actividad agrícola.

Esto ha motivado que en las zonas periféricas de la Ciudad de México, se haya dado un gradual proceso de urbanización sobre tierras ejidales.

La incorporación de estas tierras al suelo urbano genera diversos fenómenos y un proceso de regularización paulatino.

---

<sup>66</sup>. Iracheta, Alfonso. "Los problemas del suelo y la política urbana en la zona Metropolitana de la Ciudad de México", ed. Universidad Autónoma del Estado de México, 1984.

Como se aprecia en la actualidad, el problema de la tenencia se da básicamente en tierras agrícolas, este proceso como se ha mencionado ya, cambia el carácter productivo de la tierra por uno de consumo cuando esta es la base natural de la vivienda, este proceso se da en las siguientes etapas:

a) Incorporación del suelo al mercado: se inicia con la transferencia de los derechos de la tierra (sólo excepcionalmente de la propiedad) por parte del usufructuario (ya que la mayor parte de las transacciones se realizan sobre terrenos de tenencia ejidal) al fraccionador; o bien el agente usufructuario sin necesidad del intermediario se convierte en fraccionador mediante la lotificación y venta directa de la tierra.

Con la incorporación de las tierras al mercado prácticamente desaparecen los usos agrícolas donde estos existían.

b) Acceso inicial a la tierra: se inicia cuando los agentes intermediarios o usufructuarios transfieren mediante transacciones en dinero los derechos de propiedad o de uso de la tierra y los nuevos poseedores, es decir a los colonos, convirtiéndose estos en posesionarios.

En esta etapa el agente inmobiliario requiere de una cobertura amplia por parte de las autoridades institucionales, oficiales y/o del aparato político para realizar el fraccionamiento o venta masiva de la tierra pues esta fase del

proceso es la más evidente hacia el exterior. Sin el apoyo otorgado directa o veladamente, sería prácticamente imposible emprender la venta por la ilegalidad en que se incurre.

La cobertura ofrecida por las instancias oficiales a los agentes inmobiliarios, descansa en dos formas principales de retribución que estos últimos practican: apoyo comprometido a autoridades o partido oficial, que se realiza mediante movilización de los pobladores de las nuevas colonias y el voto en periodos electorales; fenómeno evidente en comparación con otro tipo de componendas, que, generalmente desembocan en corrupción mediante arreglos entre funcionarios y fraccionadores clandestinos.

c) Acceso indirecto o traspaso: se abre con un nuevo ciclo de ventas del derecho de posesión; la transferencia de derechos de uso de la tierra se da entre los propios colonos, muchos de los cuales solo compraron predios con el afán de invertir, o bien el fraccionador realiza dobles o hasta triples asignaciones sobre un mismo lote.

El común denominador es el sensible aumento de los precios de la tierra dada por la construcción de viviendas y las obras iniciales de acondicionamiento de la vivienda.

d) Regularización de la Vivienda: se inicia con la intervención directa del Estado, quién después de expropiar la tierra, otorga los derechos legales de propiedad a los colonos.

Destacan dos efectos importantes a raíz de regularización: las tierras -ahora de propiedad privada- adquieren grandes posibilidades de incorporarse a un mercado inmobiliario legal y más desarrollado por la posibilidad técnica (la legalidad del suelo) de introducir los servicios básicos.

La introducción de los servicios y la construcción de infraestructura básica, impulsará la consolidación de los poblamientos, situación que incrementa los precios de los terrenos y del espacio construido. En ocasiones esto desfavorece a cientos de pobladores por los elevados costos de la regularización e introducción de servicios, lo cual obliga a salir hacia nuevas áreas periféricas.



C) EL PAPEL DEL ESTADO MEXICANO EN LA REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Durante las últimas décadas, la regularización de la tenencia de la tierra ha ido adquiriendo una mayor importancia en el ámbito de los programas de mejoramiento de la vivienda de autoconstrucción en muchas partes del país. Mucha gente que se ha establecido en zonas marginadas surgidas de procedimientos ilegales, tales como la invasión de tierras (paracaidismo) o subdivisiones igualmente ilegales, han llegado a obtener títulos de propiedad para sus lotes por parte de las autoridades gubernamentales. La justificación de la regularización de la tenencia de la tierra como un plan para el mejoramiento y consolidación de la vivienda radica en que ésta conlleva a la realización de mejoras en las viviendas. En las zonas ilegalmente establecidas, la constante amenaza de desalojo impide que los residentes inviertan tiempo y recursos económicos en mejorar las condiciones de su entorno; a través de la regularización, este temor tiende a desaparecer y la nueva seguridad de la tenencia de la tierra estimula la realización de mejoras a los inmuebles y contribuye a la consolidación de los asentamientos en zonas urbanas.

En lo que respecta a programas de regularización de la tenencia de la tierra, se puede decir que las autoridades del Estado de México fueron las que dieron los primeros pasos para

oficializar programas enfocados a tales fines. Dichos programas perseguían la Regularización de la Tenencia de la Tierra a gran escala dentro de tierras ejidales.<sup>67</sup> Ello se debió a que desde la década de los cuarenta muchos ejidatarios que conformaban la Zona Metropolitana de la Ciudad de México comenzaron a vender ilegalmente las tierras en las que laboraban, para que quienes las adquirirían pudieran fincar en ellas algún tipo de casa-habitación. Prueba de esto es que ya para la década de los setenta por lo menos un 16% de la población que conformaba el Distrito Federal ya se encontraba viviendo dentro de las tierras ejidales de los alrededores de la ciudad de México.<sup>68</sup> Cabe destacar que para la misma década de los setenta, dentro del municipio de Naucalpan, estado de México, casi tres quintas partes de la población habitaba en extensas áreas de viviendas en muy malas condiciones y construidas dentro de tierras ejidales; por esta razón, Naucalpan fue uno de los primeros municipios en que grandes extensiones de tierra ejidal fueron expropiadas por el Gobierno del Estado de México, en noviembre de 1970, para llevar a cabo la legalización de la tenencia de la tierra.

---

<sup>67</sup>. El concepto de tierras ejidales se tomó del autor ANN VARLEY en la Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, volumen XXII, número 86, de junio de 1989. Para este autor, el ejido es una superficie de tierra concedida a poblados mexicanos como resultado de la reforma agraria realizada por la Revolución de 1910-1920. En la cual quedó especificado que la propiedad ejidal deberá ser aprovechada para desarrollar actividades agrícolas de comunidades específicas de ejidatarios.

<sup>68</sup>. ANN VARLEY. "Relaciones entre la regularización de la tenencia de la tierra y mejoras en la vivienda: el caso de la ciudad de México", en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. (México, D.F.), vol. XXII, junio de 1989, núm. 86, p. 19.

Para el mes de diciembre del mismo año de 1970, periodo en que asume la presidencia de la República el Lic. Luis Echeverría Álvarez, éste inicia un vivo esfuerzo de regularización de tierras ejidales a nivel nacional, involucrando con esto tanto a dependencias federales como a los gobiernos locales de cada entidad. Para lograr tal objetivo, a mediados de la década de los setenta se crea una dependencia con alcances a nivel nacional, esta fue la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), la cual habría de llevar a cabo todas las expropiaciones de tierras ejidales. Un poco antes de que surgiera la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, había sido creado el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE), el cual llegó a poseer atribuciones en materia de regularización de la Tenencia de la Tierra, así como acciones de mejoramiento a la misma. Un año después de que se creó dicho fideicomiso (éste se crea en 1973), se funda la CORETT como órgano descentralizado pero adscrito a la Secretaría de la Reforma Agraria.<sup>69</sup> Tal y como ya se mencionó con anterioridad, la CORETT se crea con el fin de regularizar en toda la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y en todo el resto del país, la Tenencia de la tierra en zonas urbanas establecidas dentro de zonas ejidales.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup>. ANN VARLEY. "Regularización de tierras ejidales en la ciudad de México desde 1970", en Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. (México, D.F.), Vol. XXII, junio de 1989, num. 86, p. 23.

<sup>70</sup>. Ibid., p. 24.

Con algunas modificaciones, la CORETT ha subsistido al cambio de diferentes sexenios, al de 1976, 1982, 1988 y al de 1994, y aún así continúa a la vanguardia de los esfuerzos de regularización mexicana en cuanto a tierras ejidales se refiere.

La CORETT es formalmente una dependencia del sector agrario, y en concreto de la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual tiene la obligación de aprobar todas las expropiaciones ejidales. Cabe destacar que la Ley Federal de Reforma Agraria es la que fija la cantidad con que se habrá de indemnizar a los ejidatarios por la pérdida de sus tierras en el doble del valor agrícola más un 20% de las utilidades percibidas por la venta de las tierras a los residentes de las zonas debidamente regularizadas.<sup>71</sup> El precio que los nuevos residentes pagan por su tierra es fijado por una comisión independiente, y se entiende que dicha comisión no deberá percibir utilidades superiores a la recuperación de la cobertura de la indemnización más los gastos administrativos; además también se deberá considerar las condiciones socioeconómicas de los colonos y su posibilidad de pago. Por otro lado, está estipulado por la Ley Federal de la Reforma Agraria que cualquier utilidad que perciba la CORETT deberá ser donada al Fondo Nacional de Fomento Ejidal para el propio beneficio de los ejidatarios.

---

<sup>71</sup>. Ibid., p. 24.

Como las actividades de CORETT están diseñadas para ser autofinanciadas en gran parte, y la peculiar naturaleza legal del ejido permite que las indemnizaciones sean fijadas a niveles mucho mas bajos que el valor de la propiedad dentro del mercado urbano de la tierra, los precios de los nuevos fraccionamientos resultan mucho mas bajos que los del mercado formal.

Cuando la CORETT fue creada (en 1974), sus metas generales eran considerablemente amplias, incluyendo la promoción de nuevas construcciones, el mejoramiento y el manejo de las reservas de tierra para el crecimiento futuro; en la práctica estas metas de la dependencia fueron limitadas a la regularización y a la creación de reservas territoriales para el futuro crecimiento urbano. Posteriormente, durante el régimen de gobierno del presidente José López Portillo, la CORETT llegó a perder sus funciones como organizadora de las reservas de tierra, de manera que la mayor dependencia mexicana de regularización adquirió un sentido único, ya que sus actividades fueron reducidas a la mera legalización de la tierra. Fue así como en unos cuantos años los programas de regularización perdieron todas sus funciones relacionadas dentro del campo habitacional, limitándose únicamente a la función legal de transferencia de los derechos de propiedad a los residentes de asentamientos ejidales irregulares.

En la actualidad (1993 y 1994), se espera que la regularización en la tenencia de la tierra urbana, dentro del Distrito Federal y su zona conurbada, se logrará en más de 400 mil lotes, después de 50 años de inseguridad en este rubro.<sup>72</sup> Dentro del Distrito Federal, en las delegaciones políticas como Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac es donde radica todavía este fenómeno de la inseguridad en la Tenencia de la tierra, el cual comienza a aligerarse con los programas de rescate puestos en marcha precisamente por la delegación de Xochimilco. Por otro lado, las delegaciones Alvaro Obregón, Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero se caracterizan por no tener programas de regularización en la tenencia de la tierra, a pesar de que en ellas existe un gran rezago dentro de este rubro.<sup>73</sup>

Sin embargo, toda la acción que el gobierno a emprendido para dar solución al problema de la Tenencia de la Tierra ha sido más bien de carácter correctivos que de buscar una verdadera condición general de vida de la población. Según un estudio realizado por Martha Schteingart,<sup>74</sup> señala que el proceso de Regularización de la Tenencia de la Tierra llevado a cabo por el gobierno mexicano no ha implicado un mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de municipios conurbados al Distrito Federal (tales como Chalco y Ecatepec,

<sup>72</sup>. El Financiero, Regularizar la tenencia de la tierra en 90%, compromiso de Camacho Solís; México, D.F., 16 de marzo de 1993; pp. 36.

<sup>73</sup>. Ibid.

<sup>74</sup>. Nila Millán, Susana. "Deficientes condiciones sanitarias en viviendas de Chalco y Ecatepec", en El Financiero, México, D.F., 9 de agosto de 1993, pp. 51.

por ejemplo), ya que dichos programas no han ido acompañados de la introducción de infraestructura urbana que se requiere para elevar la calidad de vida de los habitantes de esas zonas. En base a los dos municipios que se toman como ejemplo, la investigadora del Colegio de México, menciona que en ambos municipios se encuentran construidas casas-habitación aceptables, gracias a la Regularización de los terrenos en los cuales éstas han sido construidas, pero que en el mayor de los casos no cuentan con los servicios necesarios como son el drenaje y el agua potable, y que esa carencia provoca que las condiciones sanitarias sean deficientes para esos habitantes.

Tomando como base lo expuesto con anterioridad, podemos decir que la solución al problema de la Regularización de la Tenencia de la Tierra que enfrenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se debe dar en un marco que contemple la consideración de causas y efectos, ya que para el caso concreto del Distrito Federal existe un círculo vicioso de invasión-regularización, a la vez que le propio proceso de regularización no se ha podido articular con la dotación de los servicios públicos básicos en los terrenos en los cuales se da esa problemática.

## D) SAN LUCAS AMALINALCO: UN ESTUDIO DE CASO.

El presente inciso se elaboró con la idea de corroborar algunas de las ideas fundamentales que se manejan en la presente tesis, referentes a la tenencia de la tierra en la zona conurbada de la ZMCM.

Siendo objeto de la presente investigación, el dar una visión general de los factores que inciden en el problema de la tenencia de la tierra, se planteo un estudio de campo que nos permitiese tener una muestra de distintos aspectos de interés para el trabajo.

Se eligió un ejido del área conurbada de la Ciudad de México que tuviera una problemática tal que permitiese realizar una encuesta a propósito de la investigación.

El ejido escogido fue el de San Lucas Amalinalco, municipio de Chalco en el Estado de México que presenta un total de 69 parcelas.

Se eligió un ejido del área conurbada de la Ciudad de México que tuviera una problemática tal que permitiese realizar una encuesta a propósito de la investigación.

Se eligió este ejido por su pequeño tamaño y se decidió en base al listado total entrevistar a 20 individuos.

Formulamos un cuestionario de catorce preguntas sobre temas relacionados con la investigación de la tesis, en base a el pretendimos obtener información que nos permitió corroborar



ideas generales e hipótesis que quisimos investigar empíricamente.

La entrevista se realizó en el mes de noviembre de 1994. Al final del presente inciso adjuntamos el cuestionario.

San Lucas Amalinalco es un ejido ubicado en la parte suroeste del municipio de Chalco; está situado al borde de la carretera México-Puebla frente a la Ciudad de Chalco.

San Lucas Amalinalco fue constituido como ejido en el año de 1927 por resolución presidencial, midiendo en la actualidad 145 851 hectáreas. El ejido se compone de 55 propietarios con 3,25 hectáreas cada uno.

Según se desprende de los datos obtenidos en nuestra encuesta, la mayoría de la población económicamente activa de San Lucas Amalinalco se dedica a la actividad agrícola donde los campesinos-propietarios constituyen el sector más significativo.

Entre los encuestados se encontró que un importante contingente alternaba sus actividades de cultivo de sus parcelas con actividades de cría de ganado, tanto vacuno como porcino.

En términos generales el campesino es medianamente estable en su empleo, de lo que resulta una conformación definida, sin grandes cambios en la composición de clase de los habitantes de este ejido.

En lo que se refiere al ingreso, la muestra captó un sector mayoritario (85%) que sólo gana hasta un salario mínimo, para el restante (15%) el ingreso familiar apenas ascendió hasta dos veces el salario mínimo con las entradas de dinero provenientes de la incorporación de más miembros de la familia al mercado de trabajo. Esto es válido para los propietarios de la parcela, en su mayoría personas de edad avanzada (más de 55 años).

En promedio, los ejidatarios de San Lucas Amalinalco tienen 5,5 hijos de acuerdo con los datos obtenidos. Estos se dedican fundamentalmente al cultivo de la tierra los varones y a labores domésticas las mujeres, aún cuando entre estas se da una mayor variedad de actividades.

Así de acuerdo con los datos se tiene que las actividades típicas del poblado (cultivo de la tierra, cría de ganado y actividades domésticas) ocupan un 54% mientras que actividades tales como la de obrero, empleado, comerciante y estudiante ocuparon el restante 46%.

En relación con la tenencia del suelo, es difícil hacer una evaluación global de la apropiación irregular en la posesión del suelo del ejido, toda vez que se dan casos de terrenos sin regularizar.

Este problema parece acentuarse en la actualidad sin que hayamos encontrado forma precisa de cuantificarlo al momento de

la encuesta, dada la reserva de los entrevistados para brindar estos datos.

Sea cual fuere la magnitud del problema anterior, San Lucas Amalinalco es un ejido en el cual predomina el hacinamiento en la zona urbana del mismo.

Hay que hacer notar que cada ejidatario además de su parcela posee un terreno urbanizado de 1,250 m<sup>2</sup>, donde se asientan las viviendas de los mismos.

En éstos terrenos se establecen la mayoría de los hijos de los dueños cuando deciden formar sus propias familias, por lo cual se dan cuando menos tres familias por lote, lo cual tiende a aumentar.

La mayoría de las viviendas están construidas con tabique o tabicón en muros, aunque sólo una minoría cuenta con techos hechos de colado, siendo la lámina de materiales lo que predomina en dicha parte de las casas.

En cuanto a los servicios públicos, estos se dan de manera extendida en la zona urbanizada del ejido, estando dotado el mismo de tomas domiciliarias de agua y drenaje, así como banquetas y asfaltado de las calles.

- Rentabilidad del Suelo.

El caso de este ejido, que como se ha mencionado se sitúa frente a la Ciudad de Chalco y al borde de la carretera México-

Puebla, resulta particularmente interesante para el objeto de estudio del presente trabajo.

Partiendo de nuestro interés por conocer las vinculaciones entre la renta urbana y la tenencia de la tierra, el ejido de San Lucas Amalinalco se constituye un objeto de estudio de la situación que ahí se da en términos de la rápida urbanización del municipio de Chalco en diversas zonas del mismo.

Este ejido se encuentra a tan sólo diez minutos de la zona de Chimalhuacán y por su fácil acceso resulta atractivo para una futura urbanización.

De acuerdo con la encuesta levantada en este ejido el cultivo esta dedicado fundamentalmente al maíz y a la alfalfa, que ocupan un 87% de la extensión total cultivada.

Aunque se dan otros cultivos tales como la alcachofa, remolacha y calabaza, estos resultan poco relevantes.

Tanto el maíz como la alfalfa cosechada la dedican fundamentalmente al autoconsumo o la cría de ganado, dejando muy poco del producto para la venta.

De acuerdo con estimaciones de los propios ejidatarios se deduce que los ingresos obtenidos por el usufructo de la parcela no rebasa los 1'500 pesos anuales.

Hay que hacer notar, sin embargo, que alrededor de una tercera parte de los ejidatarios entrevistados, manifestaron salir a la par en cuanto a costos y beneficios de las parcelas en su poder.

Frente a este panorama de escasa o nula rentabilidad agrícola se erige la posibilidad de que los terrenos ahora destinados al uso agrícola sean paulatinamente fraccionados para uso urbano.

De hecho en la actualidad se ha fraccionado una primera parcela (3,25 has.) colindante con la zona urbana del ejido. Los terrenos miden 600 m<sup>2</sup> y son vendidos en alrededor de 5'000 pesos.

Partiendo de este dato se puede deducir que una parcela de 3,25 has. puede tener un valor en el mercado de aproximadamente 270'000 pesos.

De acuerdo con entrevistas realizadas, la mayoría de los ejidatarios manifiesto no tener idea de cuanto valdrian sus terrenos si fueran destinados a un uso urbano, sin embargo algunos de los entrevistados manifestaron que sus parcelas podrían valer entre 100'000 y 400'000 pesos.

Hay que decir que estas ventas son por el momento ilegales, ya que siendo propiedad ejidal de requeriría del consentimiento mayoritario de los ejidatarios para cambiar el régimen de propiedad, dándose en tales condiciones de manera legal.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto se evidencia que hay una gran disparidad entre la rentabilidad para uso agrícola y para un probable uso urbano.

Cabe esperar que paulatinamente, bien sea de manera legal o ilegal, se den cambios en el uso del suelo a favor del uso urbano cuando menos en forma parcial dentro del ejido.

#### **Formas de Renta Urbana en San Lucas Amalinalco.**

##### **a. Renta Diferencial I.**

(Diferencias de Contruibilidad)

Son terrenos de suelo relativamente duro, lo cual genera buenas condiciones para construir.

Los terrenos del ejido son más bien planos, dedicados a la siembra, por lo cual no cabe esperar grandes costos en desmonte o emparejamiento por demolición.

Dada la actividad agrícola característica del poblado no existen los equipamientos propios para la construcción masiva en el lugar, pero se puede considerar que en el caso de aumentar la densidad de construcciones en un mediano plazo en esta zona, se dará un incremento de estos equipamientos tales como vías de acceso que permitan hacer viable la urbanización de la misma.

En términos generales, se puede decir que las condiciones que determinan la renta diferencial I para San Lucas Amalinalco son favorables.

b. Renta Diferencial II.

(localización)

La ubicación con respecto a las fuentes de materias primas se puede considerar como adecuada dado que hay fuentes de abastecimiento relativamente cerca de la zona, lo cual abarata costos de transporte.

Dada la incipiente urbanización del lugar se da una escasa accesibilidad a los terrenos, de darse una urbanización no planeada se puede prever que se tendrían dificultades en una construcción masiva del ejido.

En la actualidad no existe la suficiente cantidad de obras públicas que signifiquen un atractivo para la población que pretenda habitar en esa zona, tales como escuelas, hospital, servicios sociales o administrativos, centros comerciales o centros de empleo.

Se puede advertir que existe una red primaria de transporte con un buen nivel de saturación.

En resumen la localización del ejido puede considerarse como adecuada y de darse una mayor cantidad de habitantes las condiciones que aún no lo son pueden mejorar.

c. Renta Monopólica.

Para este tipo de renta San Lucas Amalinalco presenta una situación poco favorable. Dadas las muy particulares características que tienen que presentar los terrenos que

pueden ser sujetos a este tipo de renta, consistente en tener una situación privilegiada (centros comerciales, edificios de oficinas o viviendas de renta elevada entre otras).

Así San Lucas Amalinalco, al considerarse como una zona probable para ser dedicada a la urbanización, se perfila para construcciones dedicadas a la vivienda de estratos de población con ingresos bajos o medios.

d. Renta Absoluta.

Siendo que éste tributo es obtenido por los poseedores de los terrenos mediante la obstaculización al flujo de capitales destinados a la urbanización, encontramos que San Lucas Amalinalco por su condición ejidal y por ser un poblado de actividad eminentemente agrícola es susceptible de encontrarse en un futuro mediano en situación de obtener rentas absolutas.

Estas se pueden dar gracias a:

1) La propiedad de grandes extensiones de tierra por parte de los ejidatarios (3,25 Has.) que hacen que pueda existir una restricción en la venta de los terrenos dada la particular forma de organización por parte de los poseedores (régimen ejidal).

2) El posible aplazamiento deliberado de la urbanización por un grupo mayoritario de ejidatarios que esperan mejores precios por sus tierras ante una mayor demanda de las mismas a futuro.



3) Limitaciones de carácter jurídico, dada la propiedad ejidal en que actualmente se encuentra la zona y que implicaría una regularización y un reconocimiento por parte de la autoridad del cambio de régimen.



10.- ¿Destina su propiedad a la producción agrícola?

11.- ¿Total o parcialmente?

12.- ¿A que otro uso la destina?

13.- ¿El producto de su parcela lo destina al autoconsumo o a la venta?

14.- ¿Cuál es el producto predominante?

15.- ¿Que ingresos estima obtener como usufructo de su parcela?

16.- ¿Si se permitiera vender la parcela para darle un uso urbano usted la vendería?

17.- ¿Cuánto obtendría Ud. En caso de venderla para uso urbano?

18.- ¿Has tenido ofertas para vender su parcela?


**C O N C L U S I O N E S**

### **\*Conclusiones\***

La presente investigación tuvo por objeto identificar los factores que afectan la problemática de la vivienda y la tenencia de la tierra en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, basándonos para ello en elementos que aporta la Teoría de la Renta del Suelo.

Es así como se desprenden dos tipos de conclusiones: unas referidas a la relación entre la renta urbana y la vivienda, y otras que nos remiten a las características de la relación entre la renta del suelo y la tenencia de la tierra.

En la primera parte de este agregado nos referimos a las conclusiones relativas al primer tema, mientras que en la segunda atenderemos las referidas a la renta del suelo y la tenencia de la tierra.

#### a. La Renta Urbana y la Vivienda en la ZMCM.

Hemos mencionado a lo largo del presente trabajo cuales son los elementos que determinan la renta urbana.

A manera de conclusiones nos proponemos señalar las formas en que estos elementos han encontrado una manifestación concreta dentro de la problemática que afecta la vivienda en la ZMCM.

En la ZMCM la renta urbana se da básicamente gracias al crecimiento de la propia ciudad que genera zonas que gradualmente se van sumando al área urbana, convirtiéndose en mercados susceptibles de generar rentas urbanas.

Hay que hacer notar que dado que el fenómeno urbano tiene una dinámica continua, un mercado que en cierto periodo puede tener una alta rentabilidad, en un periodo posterior se puede ver desplazado por otra zona que se vea beneficiada por el crecimiento urbano.

La renta urbana se ve determinada entre otros factores por las inversiones que se dan en los espacios urbanos las cuales propician que sean más rentables ciertas zonas dada su ubicación e infraestructura urbana.

El mercado de la vivienda en la ZMCM se ve influido por los efectos que estas rentas tienen en el uso de los mercados urbanos.

Aquellos mercados cuyos niveles de inversión se han visto saturados son destinados para usos diversos al habitacional, así se observa que las zonas céntricas de la ciudad han sido orientadas en las últimas décadas a servir como zonas comerciales o de servicios.

Esto ha dado como resultado que se de un fenómeno de expulsión continuo de las zonas habitacionales hacia áreas cada vez más periféricas.

El Estado por otra parte ha influido decisivamente a través de las reglamentaciones sobre fraccionamientos, uso del suelo, etc. lo cual también ha afectado los niveles de rentabilidad.

Los aspectos antes mencionados afectan a la renta urbana en la modalidad de renta diferencial, ya que esta se basa en la localización y densidad de inversiones urbanas que tengan los terrenos en su entorno.

Por otra parte en el mercado de la vivienda se da la concurrencia de diversos agentes económicos que influyen al propio mercado. Dadas las características del mercado habitacional en la ZMCM el elemento que más afecta la rentabilidad del mismo es el financiamiento de las construcciones.

El problema del financiamiento ha sido abordado desde distintas perspectivas por los agentes que intervienen en el mercado de la vivienda, contando entre estos a organismos institucionales, a los promotores y constructores privados y los propios consumidores.

Recientemente la acción gubernamental ha aplicado políticas tendientes a dejar en manos del sector privado la promoción de vivienda. Esto ha redundado en eliminar subsidios a la vivienda, en cambiar las funciones de organismos oficiales de promoción y asignación de vivienda.

Por otro lado, se han seguido prácticas que han estimulado la vivienda terminada y no la vivienda progresiva, dado que la primera brinda un mayor margen de rentabilidad tanto a constructores como al sector financiero orientado al financiamiento de vivienda.

Hay que hacer notar que la vivienda terminada se orienta a sectores que poseen la solvencia suficiente para pagar este tipo de construcciones, dejando esto de lado a amplios sectores de la población que carecen de la misma.

Por su parte tanto promotores como constructores privados han tenido que adecuarse a las condiciones que se dan en el mercado de la construcción de vivienda.

En este contexto se ha dado un fortalecimiento de las empresas más grandes, que durante algunos años (1990 a 1993) tuvieron acceso a financiamiento y economías de escala lo cual redundó en el abaratamiento de sus procesos productivos.

Mientras tanto las empresas pequeñas y medianas han padecido una situación tal que las a llevado a ser contratistas o a desaparecer del mercado.

En lo que concierne a la vivienda en renta se han flexibilizado las normas que la rigen. Las más recientes modificaciones al Código Civil en el Distrito Federal han tendido a favorecer más al arrendador, tanto en el precio de las rentas como en los términos de los contratos. Esto busca incentivar la edificación de la vivienda en renta haciendo más atractiva la inversión en este rubro.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que se han privilegiado las políticas que aumentan la rentabilidad buscando con ello incentivar la construcción de un mayor parque habitacional.



El afrontar las necesidades de vivienda que demanda la población tanto de la ZMCM como del país requiere de la decisión de hacerlo para las grandes mayorías y no únicamente con criterios que dejen al libre juego de las fuerzas del mercado la satisfacción de una necesidad imprescindible para la población.

En este sentido, la política habitacional requiere una orientación que induzca a los distintos agentes que participan en el mercado de la vivienda a buscar una mayor cobertura en sus planes de acción.

Para ello se hace necesario replantear el financiamiento que brindan las instituciones privadas (bancos) para que con el mismo se apoye la construcción de vivienda progresiva, con un menor costo que la vivienda terminada y por tanto al alcance de sectores populares.

Por otra parte se necesita devolver a los organismos oficiales su papel de promoción de vivienda mediante relaciones y mecanismos que presenten una mayor transparencia que la habida en el pasado.

Cabría hacer notar que para el caso de la vivienda en renta se tiene que buscar una legislación que a la vez que proteja los intereses del arrendador busque una mejor defensa del inquilino, ya que las recientes reformas han, en efecto incentivado la inversión, pero de vivienda cara, oficinas o

locales comerciales y no de vivienda al alcance de la población mayoritaria.

b. La Renta del Suelo y la Tenencia de la Tierra.

Para el caso de la tenencia de la tierra nos propusimos señalar las formas en que la renta urbana afecta al mercado del suelo en la periferia de la ZMCM.

Hay que hacer notar que la Ciudad de México ha pasado de una etapa en que hasta principios de los años setentas privaba la expansión física como forma normal de hacer urbanismo, a otra en la cual de los años ochenta en adelante se busca una reorientación de los espacios ya existentes y una saturación de los mismos que evite en lo posible el crecimiento de la metrópoli.

Este objetivo ha coincidido con la lógica de buscar una mayor rentabilidad de los espacios ciudadanos.

Esto ha provocado que la vivienda de carácter popular sea relegada por su poca rentabilidad a zonas periféricas de la ZMCM.

Hay que señalar que la falta de reservas susceptibles de ser destinadas a la vivienda dentro de la ciudad ha presionado el mercado de la tierra, lo cual ha redundado en que las tierras situadas en la periferia urbana, que históricamente han tenido un uso agrícola tiendan cada vez más a ser destinadas a un uso urbano.

Los elementos de la renta del suelo que afectan al mercado de la tierra son la localización de los terrenos, la construibilidad natural que los mismos posean, la infraestructura urbana de su entorno y la factibilidad de que estos sean fraccionados para un uso urbano.

Aquellas tierras que por el crecimiento de la Ciudad reúnen las condiciones ya mencionadas se ven presionadas a ser incorporadas al mercado urbano del suelo.

Surge aquí una diferencia entre la rentabilidad de la tierra cuando se le utiliza para un uso agrícola y cuando se destina a usos urbanos.

Hay que hacer notar que la mayoría de las tierras sujetas a esta presión urbana tienen una baja o nula rentabilidad, bien sea por el agotamiento productivo de la tierra, por viciados procesos de comercialización o por los bajos precios de los productos agrícolas.

El acelerado crecimiento de la ZMCM ha intensificado la incorporación de este tipo de tierras al área urbana creando con ello distintos problemas tales como la apropiación irregular de los terrenos, procesos de regularización viciados, dotación forzada de servicios públicos o la manipulación política de los habitantes de esos asentamientos.

Este fenómeno se corroboró en el estudio de caso realizado para la presente tesis en el ejido de San Lucas Amalinalco, en el cual pudimos observar una muy escasa rentabilidad en su uso

agrícola, mientras que dada su relativa proximidad a la ZMCM se dan presiones para un uso urbano que comparativamente resultaría mucho más rentable.<sup>75</sup>

Desde un punto de vista institucional este es un problema sobre el cual es difícil un control, ya que responde a una estructura que ha provocado una concentración excesiva de población en el Valle de México y llevado a la pauperización de las zonas agrícolas.

Las políticas alternativas que podrían frenar este proceso son aquellas que incidan en la descentralización de la Ciudad de México, en la dinamización del sector agrícola y en una mayor solvencia de los sectores populares.

Finalmente consideramos que las soluciones a la problemática, tanto de la vivienda como de la tenencia de la tierra no solo involucra aspectos financieros, sino que incluye también aspectos estructurales.

A nivel de los estratos medios y bajos de la población los problemas más importantes son los bajos ingresos y la inseguridad en el empleo, su solución radica por tanto en cambios que permitan la creación de empleos bien remunerados e implementar programas que estén a su alcance.

---

<sup>75</sup>. Véase capítulo II, inciso d del presente trabajo.

**CAPÍTULO IV.- APÉNDICE ESTADÍSTICO.**

CUADRO No. 1  
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL EN EL  
DISTRITO FEDERAL.

	1950	1960	1870	1980	1990
1.- Población Total (miles)	3,050	4,870	6,874	8,831	8,235
2.- Número de viviendas (miles)	626	902	1,219	1,747	1,789
3.- Viviendas no Propias ( miles)	466 74,4%	713 79,0%	761 62,4%	nd	611 34,1%
4.- Vivienda sin agua entubada dentro de la vivienda (miles)	13 2,0%	98 10,8%	52 4,2%	nd	510 28,5%
5.- Viviendas sin drenaje (miles) #	nd	406 45,0%	261 21,4%	nd	96 5,3%
6.- Viviendas con hasta cuatro cuartos (miles)	nd	780 86,4%	1,006 82,5%	1,684 96,3%	1,177 65,7%
7.- Promedio de ocupantes por vivienda	4,87	5,39	5,63	5,05	4,55

#) No están conectadas al drenaje de la calle ni tienen fosa séptica.

FUENTES:

VII, VIII, IX, X, XI Censos Generales de Población y Vivienda del Distrito Federal.

CUADRO No. 2  
SITUACION DEFICITARIA DE LA VIVIENDA EN MEXICO  
1980-1990

---

1.- Déficit acumulado a 1980 (#)	4,681,800 viviendas
2.- Porcentaje del Déficit sobre el inventario 1980	38,8%
3.- Necesidad Anual de Vivienda sin Disminución del Déficit 1980 (##)	583,795 viviendas
4.- Déficit Estimado a 1990	6,100,000 viviendas
5.- Porcentaje del Déficit sobre el Inventario 1990	38,0%

---

(#) Déficit = viviendas que por sus características de dimensión (hacinamiento superior a 2,5 ocupantes por cuarto) y componentes (materiales en muros y techos) no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes (SEDUE, 1987, anexo metodológico).

(##) Unidades de vivienda requeridas cada año por incremento demográfico y deterioro del inventario existente para evitar un aumento del déficit habitacional consignado en el punto I.

FUENTES:

Sistema de Información para la Planeación de Vivienda.- SEDUE,- 1987.  
Programa Nacional de Vivienda.- SEDUE (1990).

CUADRO No. 3  
 NUMERO DE ACCIONES DE VIVIENDA, Y MONTOS DE INVERSIONES DEL  
 PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA EN RELACION AL PRODUCTO INTERNO  
 BRUTO (PIB), 1980-1993.

AÑO	INVERSIONES (·)		%	ACCIONES DE VIVIENDA (3)
	(1)	(2)		
1980	36,6	4,470,1	0,82	75,523
1981	62,0	6,127,6	1,01	137,265
1982	108,6	9,797,8	1,11	120,547
1983	164,2	17,878,7	0,92	146,990
1984	371,0	29,471,6	1,26	198,189
1985	666,2	47,391,7	1,41	240,931
1986	1,205,1	79,191,3	1,52	256,496
1987	3,237,5	192,801,9	1,68	288,136
1988	6,117,0	389,258,5	1,57	264,449
1989	7,130,9	503,667,8	1,42	273,758
1990	9,702,1	678,923,5	1,43	351,626
1991	11,088,7	852,783,2	1,30	409,694
1992P/	30,536,8	nd	nd	411,146
1993e/	32,034,9	nd	nd	623,990

(\*) miles de millones de pesos corrientes  
 (en 1993, millones de nuevos pesos).

P/ cifras preliminares  
 e/ cifras estimadas

FUENTES:

- (1) y (3) - Programa Nacional de Vivienda, Avance e instrumentos generados, SAHOP (1982).  
 - Estadística de Vivienda 1981-1982, SEDUE (1989);  
 - Estadística de Vivienda 1983-1988, SEDUE (1989) y publicaciones anuales de la misma SEDUE para los años 1989, 1990 y 1991.  
 Para 1992 y 1993: Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno, 1993, Anexo, pág. 588.
- (2) - Carlos Salinas de Gortari, Quinto Informe de Gobierno 1993.



CUADRO No. 4  
DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y TASA DE CRECIMIENTO POR DELEGACION Y MUNICIPIO, 1970-1990 DE LA  
Z.M.C.M.

DELEGACION Y MUNICIPIO	1970	%	1990	%	TASA DE CRECIMIENTO
REPUBLICA MEXICANA	48,255,239	n.a.	81,249,945	n.a.	27.9
AREA METROPOLITANA	9,029,602	100.0	15,047,685	100.0	2.6
DISTRITO FEDERAL	6,889,504	76.3	8,235,744	54.7	0.9
ACAPULCO	534,554	5.9	474,688	3.2	-0.6
ATOCMAN	339,446	3.8	840,046	4.2	3.2
TUJIMALPA DE MORELOS	36,200	0.4	119,699	0.8	6.1
GUSTAVO A. MADERO	1,186,107	13.1	1,268,068	8.4	0.3
ISTACALCO	477,331	5.3	448,322	3.0	-0.3
ISTAPALAPA	522,095	5.8	1,809,499	9.3	5.3
MAGDALENA CONTRERAS, LA	75,429	0.8	195,041	1.3	4.8
MILPA ALTA	33,894	0.4	63,654	0.4	3.2
ALVARO OBREGON	520,317	5.8	482,753	4.3	1.1
TLAHUAC	82,419	0.7	209,700	1.4	6.1
TLALPAM	130,719	1.4	484,866	3.2	6.7
XOCHIMILCO	114,493	1.3	271,151	1.8	4.3
BENITO JUAREZ*	579,475	6.4	407,811	2.7	-1.7
CHAUTEMOC*	923,182	10.2	595,960	4.0	-2.2
MIGUEL HIDALGO*	805,540	8.7	406,868	2.7	-2.0
VENUSTIANO CARRANZA*	749,493	8.3	513,628	3.4	-1.4
MUNICIPIOS CONURBADOS	2,140,098	23.7	6,811,941	45.3	5.3
ACOLMAN	20,964	0.2	43,276	0.3	3.7
ATEMOC	10,516	0.1	21,219	0.1	3.5
ATEZAPAN DE SARAGOZA	44,322	0.5	115,092	0.8	10.2
COACALCO	13,197	0.1	152,092	1.0	12.9
CHAUHTITLAN	41,156	0.5	48,858	0.3	0.9
CHALCO	41,450	0.5	282,949	1.9	10.0
CHICOLGAPAN	9,750	0.1	57,304	0.4	3.4
CHIMALHUACAN	14,946	0.2	242,317	1.6	13.2
COATEPEC	216,408	2.4	1,218,135	8.1	9.0
HUEXQUILUCAN	39,527	0.4	131,926	0.9	7.9
IXTAPALUCA	36,722	0.4	137,357	0.9	6.8
JALTENCOG	4,738	0.1	22,803	0.2	8.1
MELCHOR GALFAN	10,834	0.1	26,154	0.2	4.5
NAUCALPAN	382,184	4.2	797,554	5.2	3.7
NEZAHUALCOYOTL	580,436	6.4	1,256,115	8.3	3.3
NEXTLAPAN	4,360	0.1	10,840	0.1	4.9
NICOLAS ROJ. OMERO	47,504	0.5	184,134	1.2	7.0
PAC, LA	32,259	0.4	134,762	0.9	7.4
TECAMAC	20,892	0.2	123,218	0.8	9.2
TEOLOYUCAN	15,477	0.2	41,794	0.3	5.1
TEPEOTITLAN	21,902	0.2	119,647	0.8	3.0
TEIXCOAC	95,629	0.2	140,368	0.9	3.9
TLALNEPANTLA	366,935	0.7	702,907	4.7	3.3
TULTEPEC	11,480	0.1	47,323	0.3	7.3
TUXTITLAN	52,317	0.1	449,854	3.0	8.0
UMPANGO	36,105	0.6	71,413	0.5	3.4
CUAUTITLAN IZCALLI**	-	0.4	326,750	2.2	-

FUENTE: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990.

\* La superficie de estas delegaciones junto con algunas áreas de Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón, constituyen la Ciudad de México en 1970, por lo que se tuvo que reconstruir la información de estas cuatro delegaciones a fin de hacerla comparable con 1990. Por la misma razón, a la población del D.F. se le sumó la de la colonia El Arenal, que pertenecía al municipio de Nezahualcoyotl.

\*\* Este municipio no existía en 1970, se erigió en 1973.

n.a.: No aplicable.



## B I B L I O G R A F Í A

1. Azogue Crespo, Ricardo.  
La situación habitacional de las clases sociales. (tesis de maestría), El Colegio de México, 1982, 195 pp.
2. Coulomb, René.  
La problemática de la vivienda en México: Evolución reciente y alternativas de la política; Mimeo, 1993, 33 pp.
3. COPLAMAR  
La vivienda en México: Situación actual y perspectivas al año 2000; Presidencia de la República, México, 1982, 520 pp.
4. Cruz Rodríguez, María Soledad.  
El ejido en la urbanización de la Ciudad de México. (Tesina profesional), UAM-A, 1984, 93 pp.
5. Dechervois, Michel y Theret, Bruno.  
"Formación y evolución del precio del suelo urbano" en La renta del suelo urbano, El Colegio de México, 1992, 230 pp.
6. Edel, Matthew.  
"La teoría marxista de la renta: Aplicaciones urbanas", en La renta del suelo urbano, El colegio de México, 1992, 230 pp.
7. González Cervera, Alfonso, S.  
El crecimiento de la población en México, orígenes y perspectivas, UAM-X, México, 1986, 19 pp.
8. Iracheta Cenecorta, Alfonso.  
Los problemas del suelo y la política urbana en la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), Universidad Autónoma del Estado de México, Edo. de México, 1984, 187 pp.
9. Lungo, Mario.  
"El problema de la tierra urbana: Un ensayo de síntesis teórica", en Revista Interamericana de Planificación (México, D.F.), Vol. XX: 1986, núm. 80, 17 pp.
10. Marx, Carlos.  
El Capital, tomo III, De. F.C.E., México, D.F., 1983, 953 pp.

11. Muñoz, Humberto.  
Migración y desigualdad social en la Ciudad de México, El colegio de México e Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1977, 249 pp.
12. Padua, Jorge.  
Técnicas de Investigación Aplicadas a las ciencias sociales, De. F.C.E., México, D.F., 1992, 360 pp.
13. Ricardo, David.  
Principios de economía política y tributación, De. F.C.E., México, D.F., 1973, 332 pp.
14. Rogers, Andrei.  
"Migración, urbanización y desarrollo", en Demografía y Economía, (México, D.F.), 1982, 377 pp.
15. Schteingart, Martha.  
Expansión urbana, conflictos sociales y deterioro ambiental en la Ciudad de México: el caso del Ajusco, El Colegio de México, México, D.F., sept.-dic. de 1987, 477 pp.
16. Schteingart, Martha.  
La incorporación de la tierra rural de propiedad social a la lógica capitalista del desarrollo urbano, El colegio de México, México, D.F., 1982, 31 pp.
17. Schteingart, Martha.  
La promoción inmobiliaria en el Área Metropolitana de la Ciudad de México, El Colegio de México, México, D.F. 1984, 22 pp.
18. Schteingart, Martha.  
El problema de la vivienda en México; la acción habitacional del Estado, El Colegio de México, México, D.F., 1984, 225 pp.
19. Schteingart, Martha.  
"El proceso de estructuración del espacio en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM)", en Temas de la Ciudad (México, D.F.), 1978, núm. 7, 35 pp.
20. Stern F., Claudio.  
"Migración, educación y marginalidad en la Ciudad de México", en Demografía y Economía (México, D.F.), vol 8: 1974, núm. 2, 186 pp.

21. Stern F., Caludio.  
"Redistribución de la población y principales corrientes migratorias", en Estudios Sociológicos (México, D.F.), vol. 1: 1983, núm 1, 45 pp.
22. Stolarski, Noemí.  
La vivienda en el Distrito Federal; situación actual y perspectivas, Departamento del Distrito Federal, México, D.F., 1982, 325 pp.
23. Unikel Spector, Luis.  
"El crecimiento de la ciudad de México", en Diálogos (México, D.F.), vol. 8: 1982, 38 pp.
24. Unikel Spector, Luis.  
El desarrollo urbano de México; diagnóstico e implicaciones futuras. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, México, D.F., 1974, 28 pp.
25. Unikel Spector, Luis.  
"La dinámica del crecimiento de la Ciudad de México", en Ensayos sobre el desarrollo urbano de México (México, D.F.), 1974, 27 pp.
26. Unikel Spector, Luis.  
"Los dilemas del crecimiento en la Ciudad de México", en Revista Interamericana de planificación (México, D.F.), vol. XIII: julio-agosto 1977, núm. 49, 30 pp.
27. Yujnovsky, Oscar.  
"La renta del suelo y la configuración del espacio y del medio ambiente urbano", en Revista Interamericana de Planificación (México, D.F.), vol. XI: 1977, núm. 41, 33 pp.

PARA DATOS ESTADISTICOS

- 28.- Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Ediciones 1990 y 1991, editado por INEGI.
- 29.- Censos Generales de Población y Vivienda de 1950 a 1990, editados por INEGI.
- 30.- Programa Nacional de Vivienda, avances e instrumentos generados.  
Editados por SAHOP, 1982.
- 31.- Programa Nacional de Vivienda.  
Editado por SEDUE, 1990.
- 32.- Sistema de Información para la planeación de Vivienda.  
Editado por SEDUE, 1987.