

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**División de Estudios de Postgrado**

**“ACTORES SOCIALES Y POLITICAS HABITACIONALES EN EL ESTADO DE  
MEXICO. PERIODO DE CRISIS 1982-1987”**

**TESIS**

Que para obtener el grado de Maestría en Sociología presenta  
MARIA DEL ROCIO CORONA MARTINEZ

Asesor: MARIO F. BASSOLS RICARDEZ



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.

## **Agradecimientos**

*A mis Papás Ramón y Cheva por su apoyo incondicional, amor y paciencia.*

*A Mario Bassols por su apoyo, amistad y ejemplo.*

*A Roberto Donoso y Lucila Ocaña, hospitalarios, sui géneris y entusiastas maestros y amigos.*

*A Guillermo Boils y al Arquitecto Víctor Chávez por sus acertados comentarios en la parte final de la elaboración de esta investigación.*

*A Alicia Ziccardi por motivar una parte al inicio de esta tesis.*

*A Armando Cisneros por su frecuente motivación para culminar este trabajo.*

*Y por último, mi más sincero agradecimiento a Jovita Contreras, José Castro, Liliana Reyes Borges, Nitzzi Medina, y a Hilda Romero por su valiosa colaboración, ya que sin sus apoyos no hubiera sido posible la conclusión de este trabajo.*

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>I</b>
<b>Capítulo 1. ASPECTOS TEORICO – CONCEPTUALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Políticas estatales .....	7
1.2. Política Habitacional del Estado.....	9
1.3. El aprovisionamiento de vivienda como un proceso dinámico, y los agentes sociales involucrados.....	12
1.4. La intervención habitacional del Estado en México.....	18
1.5. El corporativismo, la CTM y el Congreso del Trabajo.....	25
1.5.1. El corporativismo .....	26
1.5.1.1. Debate sobre el corporativismo.....	29
1.5.2. Antecedentes organizativos en México.....	30
1.5.3. Burocracia sindical.....	34
1.5.4. El Congreso del Trabajo.....	37
1.5.5. ¿Crisis del corporativismo en México?.....	38
<b>Capítulo 2. LAS POLITICAS HABITACIONALES EN MEXICO .....</b>	<b>42</b>
2.1. Etapas de las Políticas Habitacionales den México .....	43
2.1.1. La etapa post-revolucionaria hasta 1940 .....	44
2.1.2. La etapa que va de 1940 a 1963 .....	51
2.1.3. La etapa que va de 1963 a 1970 .....	56
2.1.4. La década de los setenta .....	58
2.2. INFONAVIT .....	69
2.3. Política habitacional y corporativismo: los casos de PEMEX y el STIC .....	84
2.4. La Industria de la Construcción .....	89
2.4.1. El papel de la Industria de la Construcción .....	92
<b>Capítulo 3. LAS POLITICAS HABITACIONALES EN EL ESTADO DE MEXICO, ANTECEDENTES HASTA LOS OCHENTA .....</b>	<b>101</b>
3.1. Surgimiento del Grupo Atlacomulco .....	101
3.2. Las Políticas de apoyo a la Industrialización .....	106
<b>3.3. El Desarrollo Urbano en el estado de México .....</b>	<b>108</b>
3.4. Las Políticas de Vivienda.....	112
3.4.1. La acción de los Organismos Públicos.....	115
3.5. Políticas Habitacionales del Estado en los ochenta.....	129
<b>Capítulo 4. ACTORES SOCIALES Y POLITICAS HABITACIONALES EN EL PERIODO DE CRISIS 1982-1987.....</b>	<b>135</b>
4.1. Contexto de la Crisis.....	141
4.2. Repercusiones Generales.....	142
4.3. Las Huelgas.....	148
4.4. El Empleo.....	169
4.5. Políticas de Vivienda 1982-1988.....	176

4.6. Acciones de los Organismos Públicos de Vivienda durante el período de estudio en el estado de México.....	192
4.7. Acciones del INFONAVIT.....	200
4.7.1. Las Constructoras del INFONAVIT .....	218
<b>RESUMEN .....</b>	<b>226</b>
<b>CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....</b>	<b>236</b>
<b>ANEXOS:</b>	
1. Entrevistas realizadas.....	244
2. Definiciones de términos.....	246
3. Agrupaciones obreras en INFONAVIT .....	250
4. Centrales obreras y sus líderes .....	252
5. Gobernadores del Estado de México.....	253
6. La mafia norteamericana: ¿Cómo se clasifica en riqueza, poder e influencia?.....	254
7. Cuadros.....	255
8. Inmobiliarias que operan en el Estado de México .....	262
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>263</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Peso relativo a la industria extractiva y de transformación de los primeros 25 municipios (de los 121), de acuerdo al número de establecimientos industriales, 1975. ....	110
Inversión conjunta del Estado y los municipios en 6 constructoras distritales de participación municipal, 1978. ....	114
Número de viviendas aprobadas y construidas por INFONAVIT en el edo. de México (por municipio) 1973-1976.....	116
Número de viviendas aprobadas y construidas por municipio y Central Obrera, 1978-1981.....	118
Número de viviendas aprobadas y construidas por Central Obrera, 1978-1981.....	119
Comportamiento de ventas del Programa Acción–casa AURIS. Venta de materiales .....	124
La inflación le gana a los salarios, 1977-1985. ....	144
Comparación de la Estructura Porcentual del Ingreso en el edo. de México, 1970-1980.....	144
Inversión Per-Cápita del Gobierno Federal en algunos estados, en relación con la Media Nacional (1980) .....	146
Inversión Pública Estatal 1983-1986.....	147
Presupuesto ejercido por municipio, 1982-1985. Área Metropolitana del Valle de México.....	148
Emplazamientos a huelga según entidad federativa, de acuerdo a las 10 más constantes con mayor número de casos.....	154
Tipos de huelga en el estado de México, 1982-1984.....	155
Emplazamiento a huelga según rama de actividad económica, en el estado de México. 1980-1982. ....	156
Conflictos de trabajo registrados por número de trabajadores afectados, según rama de actividad económica.....	157

Emplazamiento a huelga por aumento salarial emergente en el edo. de México, 1982-1986. ....	<b>158</b>
Convenios de trabajo por número de trabajadores según rama de actividad económica, 1980-1982. ....	<b>159</b>
Huelgas en el estado de México de 1982 a 1986. ....	<b>160</b>
Emplazamientos a huelga por revisión salarial, firma, vencimiento y violaciones al contrato colectivo en el estado de México, 1980-1986. ....	<b>161</b>
Huelgas e incremento porcentual anual en el estado de México, 1979-1987. ....	<b>162</b>
Demandantes en conflictos de trabajo de acuerdo a las diez entidades federativas con mayor número de casos, 1980-1987. ....	<b>164</b>
Empleo en el estado de México, 1982-1986. ....	<b>170</b>
Programas de promociones presentadas, atendidas, ejercidas por Centrales Obreras, 1983-1987. ....	<b>181</b>
Resumen por sectores. Programa de Inversión en el edo. de Mex., 1987. ....	<b>184</b>
Programa de Inversión de INFONAVIT, 1987. Resumen por sectores. ....	<b>185</b>
Acciones de la Comisión para la Regularización del suelo del estado de México (CRESEM) 1982-1986. ....	<b>186</b>
Acciones del Registro Público de la Propiedad, en el edo. de Méx. 1982-1986.....	<b>188</b>
Acciones realizadas por Desarrollo Urbano y Vivienda, 1982-1986.....	<b>188</b>
Promociones ante el INFONAVIT por parte de la CTM, de acuerdo al promotor en el edo. de México, 1986. ....	<b>202</b>
Promociones otorgadas por el INFONAVIT a sindicatos de la CTM en el edo. de Méx. en 1986.....	<b>203</b>
Promociones de la CTM ante el INFONAVIT de acuerdo al promotor en el edo. de Méx. en 1987.....	<b>204</b>
Promociones otorgadas por el INFONAVIT de acuerdo al Sindicato y Sector Laboral, en el edo. de Méx. en 1987.....	<b>205</b>

Promociones de vivienda otorgadas por el INFONAVIT, por municipio, (1986).....	209
Dotación de viviendas de INFONAVIT por municipio en el edo. de Méx. 1977-1987.....	213
Número de viviendas aprobadas y construidas por municipio y central obrera, 1982-1987.....	214
Cuadro comparativo del Plan de Labores y Financiamiento. Proyectos de inversión INFONAVIT, 1980-1986. De acuerdo a los primeros cinco lugares.....	217
Reservas territoriales con destino habitacional sin licencia, 1975-1981. ....	219
INFONAVIT: terrenos adquiridos en el edo. de México, a distintos ofertantes, 1981-1986.....	221
Superficie de los terrenos adquiridos por INFONAVIT en el edo. de México, 1980-1986.....	222

#### **ÍNDICE CUADROS ANEXOS:**

I. Avance de escrituración, 1975-1981 .....	255
II. La evolución de la participación de sectores en la elaboración del PIB del edo. de México .....	256
III. Inversión Pública Federal autorizada y ejercida, 1981-1983 .....	257
IV. Huelgas estalladas según rama de actividad económica a nivel nacional, 1983-1987.....	258
V. Emplazamiento a huelga según rama de actividad económica a nivel nacional, 1983-1987.....	259
VI. Cantidad de empresas en las primeras cinco entidades en función del número de trabajadores por empresa.....	260
VII. Plan de Financiamiento, 1983-1987. Línea 1.....	261

#### **ÍNDICE DE GRÁFICAS:**

1. Emplazamiento a huelga en el estado de México, 1980-1987.....	152
2. Emplazamiento a huelga por aumento salarial emergente en el estado de México, 1982-1986.....	158
3. Huelgas solucionadas en el estado de México, 1980-1987.....	161
4. Demandantes en conflicto en el estado de México, 1980-1987.....	163
5. Cantidad de empresas en el estado de México, en función de número de trabajadores por empresa, 1981-1986.....	171

#### **ÍNDICE DE ILUSTRACIONES:**

1. “No habrá huelga general: Fidel Velázquez, 1978”.....	62
--	----

2. “Ya saben, en cuanto se acabe la música toman sus lugares” .....	<b>68</b>
3. “Utopía” .....	<b>100</b>

**ÍNDICE DE MAPAS:**

1. Zona Metropolitana del Valle de México 2000.....	<b>125</b>
2. Área Urbana de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.....	<b>128</b>
3. División político-administrativa del estado de México.....	<b>130</b>

"El análisis de lo que el Estado hace en materia de vivienda puede considerarse como una ventana, o una puerta de entrada, a través de la cual es posible observar, registrar y analizar su naturaleza y la de sus cambios recientes" (Aldrete-Haas, 1991: 13-14).

## INTRODUCCION

Un rubro importante de la intervención del gobierno en la cuestión urbana es la acción habitacional. Para el presente trabajo se parte del entendido de que no existe **una política** de vivienda, sino varios sistemas de intervención gubernamental.

Siendo de gran interés nacional las políticas viviendistas, nos pareció sumamente importante hacer una revisión histórica que nos permitiera entender el vínculo entre políticas habitacionales y corporativismo sindical.

Queremos ofrecer una mirada en torno al proceso en que se llevaron a cabo las políticas habitacionales en la vecina entidad mexiquense, durante el crítico período de 1982 a 1987. Tal período, hasta 1986, corresponde al gobierno de Alfredo del Mazo González. Nos interesa analizar las acciones en que se concretaron dichas políticas durante su gobierno entrándonos en la experiencia de INFONAVIT en aquella entidad federativa.

Si bien, el el último del período sexenal lo termina su sucesor Alfredo Baranda, en realidad será una simple continuidad de la política de Del Mazo, de la cual no hubo una ruptura, se trató de un sexenio que de alguna manera logró establecer unos lineamientos más definidos en materia habitacional.

Al respecto se ha hecho un recorte temático: analizar el papel que juega la demanda de vivienda obrera en la formulación y ejecución de las políticas habitacionales y, de

manera indirecta, en la actividad desarrollada por la industria de la construcción. Y decimos de manera indirecta, porque existen serias dificultades para acceder a la información constante y fidedigna dadas las características tan peculiares de esa industria.

Por consiguiente, el **objetivo principal** de esta investigación es analizar la relación establecida entre políticas habitacionales y corporativismo sindical en el estado de México; corporativismo el cual formó parte esencial del otrora sistema político mexicano, basado en el partido hegemónico y el Ejecutivo fuerte. El estudio pormenorizado del proceso en un momento particularmente agudo en la vecina entidad mexiquense y en el país en general, permitirá ilustrar los mecanismos y las estrategias de negociación bajo las cuales se construyeron políticas habitacionales, particularmente las promovidas por INFONAVIT.

### **Justificación.**

El período elegido (1982-1987), lo discutimos mi asesor y yo, y finalmente acordamos su estudio pues abarca aspectos importantes de la política nacional como son los grupos políticos y empresariales, así como líderes sindicales inmersos en una dinámica llevada a cabo en un tiempo y lugar precisos como es en la entidad mexiquense.

Dicha parte histórica, es importante por estar circunscrito en una década de transición en que el Estado Asistencialista, dejará de serlo años después. Las políticas implementadas en este período de crisis económica, permitirán comprender un momento crucial en la vida de nuestro país. Para ello, seleccionamos a una entidad que en esos años, creemos, sirvió de laboratorio para llevar a cabo un proyecto que alentaría a la economía y crearía un “controlado” ambiente de paz social.

### **Objetivos generales:**

Estudiar las políticas habitacionales, a partir de la actuación de diferentes instituciones encargadas de su elaboración e instrumentación, considerando su significado tanto para la industria de la construcción, agente encargado de la realización de las obras habitacionales para los trabajadores sindicalizados, como para estos últimos.

Determinar quiénes fueron los actores sociales que tomaron parte en las políticas habitacionales en esa entidad en nuestro período de estudio.

Conocer la función política de las políticas habitacionales en el estado de México a partir de una institución específica como es INFONAVIT, con órganos propios, que marcó, en su momento, una nueva etapa en la política de vivienda.

Determinar el peso político específico que tuvo este organismo (INFONAVIT) en cuanto a los sectores beneficiados, que nos permita distinguir hasta dónde sirvió como un acicate para las demandas obreras en dicha entidad, y para echar a andar la economía a través de la industria de la construcción, en la época de crisis económica.

Revisar las políticas habitacionales de ese período en lo que fue su inversión, asignación, legislación y acciones en cuanto a adquisición de suelo, financiamiento y programas vivendistas. Todo esto en función de los niveles gubernamentales y de decisión (gobierno federal-gobierno local).

### **Hipótesis o líneas de trabajo**

Al comenzar a plantear las líneas de trabajo retomamos la hipótesis propuesta por Antonio Azuela y Emilio D. (1987), en la que señalaban que "la función de la vivienda de INFONAVIT es más importante para reproducir el esquema corporativo de la relación entre el estado y la clase obrera, que para reproducir una parte de ésta en tanto que fuerza de trabajo. Es decir, aparece más como un fortalecimiento del sistema político que del sistema económico".

Sin embargo al revisar los referentes empíricos localizados en el estado de México, nos dimos cuenta, que el anterior planteamiento se quedaba corto al tratar nosotros de explicar lo que sucedía en esta entidad. Por ello, planteamos nuestra hipótesis central de trabajo, quedando de la siguiente manera: el impulso dado a la construcción de vivienda a través de las políticas habitacionales, permitió al Estado (en época de crisis<sup>1</sup>), una estabilidad social, y al mismo tiempo, una reactivación de la economía. De acuerdo a las características y el funcionamiento político del estado de México, tanto el gobernador y su

---

<sup>1</sup> Retomando el planteamiento de O'Donnell, esta crisis es entendida como una ruptura del "orden" y económicamente como obstáculo interpuesto a la acumulación del capital (O'Donnell, 1984:221).

equipo como las centrales obreras, jugaron un papel muy importante en la definición de los beneficiarios.

Siguiendo estas ideas, planteamos que la mayoría de las estructuras de aprovisionamiento (su significado conceptual se verá en el primer capítulo) contienen contradicciones y tensiones que provocan cambios. Así que para poder comprender los problemas de la vivienda con claridad, era necesario ubicarlos en el contexto de esas contradicciones y tensiones. Pero también algo muy importante era considerar la división en factores internos y externos que provocan cambios en una estructura de aprovisionamiento, la cual no debe ser vista de modo simplificado. Puesto que la misma posee efectivamente una dinámica interna, era necesario ver qué agentes sociales se encontraban realmente involucrados en una determinada forma de aprovisionamiento.

El papel de la vivienda en la reproducción de las relaciones sociales más amplias permite, dentro de la esfera política, reforzar la ideología de un reformismo social exitoso. Este, para obtener credibilidad, depende de la existencia de un descontento político masivo expresado en formas particulares de carácter coyuntural.

Para el caso mexicano el Estado ha hecho siempre un uso político de la cuestión de la vivienda, la ha utilizado para atraer, recompensar y controlar a los grupos sociales, organizados y no organizados. La respuesta por parte del Estado al problema de la vivienda, ha sido su poder relativo con respecto a los grupos organizados, según las circunstancias políticas y económicas predominantes.

### **Metodología**

A nivel metodológico, si bien daremos un panorama de los distintos sistemas de intervención estatal en vivienda, el medular será el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). La elección de este sistema de intervención se fundamenta en que va dirigido a un sector diferenciado de la población como son los asalariados del sector privado, cuyos rasgos característicos, en aquel entonces, le permitieron jugar un papel específico con relación a los sindicatos y centrales obreras en

términos de cobertura y de demanda, mismos que lo distinguían de otros sistemas en cuanto a sus efectos sociales y políticos.

Además por el simple hecho de tratarse de viviendas financiadas por el Estado,<sup>2</sup> hacía del INFONAVIT, como institución gubernamental, un cliente importante para un determinado grupo de empresas constructoras; en un ámbito económico y político de la organización tripartita de los fondos, que involucraban a otro actor social relevante, las organizaciones sindicalizadas ligadas al partido gobernante.

A nivel teórico, se trata de problematizar un conjunto de procesos sociales: viendo el aprovisionamiento de vivienda como un proceso dinámico y los agentes sociales involucrados circunscritos en la crisis económica, que mediante su análisis nos permitan formular una explicación de la acción estatal en relación a sus políticas e intervenciones en vivienda de carácter público.

En nuestra metodología aplicada en esta investigación tocamos las tres problemáticas particulares (las instituciones gubernamentales de vivienda, las organizaciones sindicalizadas ligadas al partido gobernante y las empresas constructoras), mismas que nos permitieron, en un determinado momento de la historia, elucidar problemas generales tales como: la aplicación de las políticas estatales, sus vínculos con las clases y fracciones involucradas, y la presencia de intereses inmediatos y estratégicos en el juego de la acción estatal.

Las políticas habitacionales, hoy en día, continúan siendo de interés nacional, por ello, nosotros las recuperamos dándole un tratamiento histórico. Nos centramos en el manejo amplio y adecuado de fuentes primarias y secundarias, revisando resultados de

---

<sup>2</sup> En cuanto a la definición de Estado, creemos que es pertinente la que nos proporciona Oscar Núñez acerca de que "El Estado no es un sujeto dotado de voluntad propia, sino una forma organizada de las relaciones de clase, a través de diferentes instituciones que están atravesadas ellas mismas, en su interior y en su relación con otras instituciones, por las contradicciones de dichas clases" (1982, pp. 349-350).

De acuerdo a O'Donnell, el Estado tiene dos formas de objetivación: las instituciones estatales (órganos de gobierno, aparatos estatales) por un lado, y el sistema jurídico, por el otro (citado en Azuela, 1987: 66).

investigación de estudiosos de la temática, documentos oficiales, gacetas y notas periodísticas, y bibliografía relacionada con el tema. Con lo cual pudimos acceder a la construcción de argumentos que dieran sustento a las hipótesis de trabajo. De esta forma, nos apoyamos en conceptos políticos y económicos, que nos permitieron el análisis de los procesos habitacionales. Y se contextualizó, tanto la política nacional como la estatal, durante la crisis económica.

La forma de trabajo que implementamos se apoyó primeramente en la técnica de la entrevista estructurada y a profundidad a personajes claves: funcionarios de instituciones vivendistas y a líderes sindicales (ver anexo 1, Entrevistas realizadas). Fueron fundamentales y estratégicas las entrevistas pues nos permitieron acercarnos a la forma de operar –en esos años de estudio- de las instituciones públicas y los actores sociales que intervinieron en el proceso. Los datos y las opiniones nos permitieron una visión sugerente del transcurso del problema de la vivienda en el país, y particularmente en el estado de México, pudiendo así, ejemplificar el funcionamiento del sistema político mexicano llevado a cabo durante varias décadas.

Por consiguiente, en el presente trabajo se analizan las políticas habitacionales llevadas a cabo en el período 1982-1987 en el estado de México, y las centrales obreras beneficiadas a través del INFONAVIT.

El trabajo consta de cuatro capítulos en los cuales se analizan diferentes aspectos de la temática, tanto a nivel teórico-conceptual, como de los procesos habitacionales en el marco nacional y estatal para dicho período.

En el primer capítulo, revisamos los aspectos teórico-conceptuales de las políticas vivendistas y los agentes sociales involucrados, e hicimos un breve recorrido por el corporativismo, y el surgimiento de la burocracia sindical.

En el capítulo dos, ubicamos los antecedentes, ahí nos remitimos a la intervención gubernamental en relación al problema de la vivienda, sin considerar como equivalentes a

la política habitacional con el sistema de vivienda estatal, porque eso nos restringiría el conocimiento de las políticas habitacionales que son mucho más amplias y por lo tanto no sólo se refieren al sistema de vivienda estatal, sino que engloba medidas adoptadas en el sistema inquilinario, en política de suelo, etc.

Iniciamos el capítulo con una vivisión general de la problemática en América Latina, viendo que el diseño urbano y de la construcción a gran escala quedaron establecidos fundamentalmente en el marco de la Alianza para el Progreso. Con el fenómeno de la urbanización acelerada y las migraciones rurales se duplicaba la población de las ciudades y la incipiente industrialización. Al mismo tiempo se consolida la centralización del poder y los gobiernos locales se subordinan a las nuevas estructuras políticas (centralismo administrativo).

En ese mismo capítulo, realizamos un viaje al pasado para conocer los antecedentes y las etapas de las políticas habitacionales en nuestro país, así como el surgimiento del INFONAVIT y las políticas que llevó a cabo. Luego presentamos dos casos de estudio y el papel de la industria de la construcción.

En el capítulo tres, abordamos los antecedentes del grupo Atlacomulco y su relación con las políticas de apoyo a la industrialización y el desarrollo urbano en el estado de México como contextos generales que nos permitieron insertar la política de vivienda, y la acción de los diferentes organismos públicos que participaron en ella. Así como las políticas habitacionales en los ochenta, como antesala a lo que se trabajará más profundamente en el siguiente y último capítulo.

En el capítulo cuatro, se analiza el período de gobierno estatal de Alfredo del Mazo, cuya gestión duró más de cuatro años, antes de ser nombrado titular de la SEMIP. En este período se llevaron a cabo diferentes acciones reflejadas en las distintas políticas que implementó durante su administración, de las que rescataremos sólo sus elementos más significativos relacionados con nuestro tema, además de mencionar la situación de algunos sectores sociales en la entidad.

Ahí, también vemos las prioridades del nuevo gobernador al inicio de su sexenio, mismas que representaron problemas no resueltos en las administraciones anteriores, tales como la regulación de asentamientos humanos, alimentación, educación y justicia.

Así pues, en el capítulo cuatro, por cuestiones metodológicas creímos pertinente separar cada una de las problemáticas involucradas que convergieron en las políticas habitacionales en un período específico como es el de la crisis económica y, cómo ésta fue enfrentada por cada uno de los actores sociales que participan en ella, en una entidad determinada como es el estado de México, en el período 1982-1987.

Finalmente presentamos un resumen del trabajo, y las conclusiones, en donde se ve como el trabajo de campo contribuyó a reforzar nuestras hipótesis y a la vez, plantear nuevas preguntas de investigación, y posibles líneas de trabajo futuro. Y por último, señalamos unas propuestas.

## CAPITULO I

### ASPECTOS TEORICO - CONCEPTUALES

La identificación de los conceptos manejados en cualquier investigación, tienen una importancia relevante para comprender las bases sobre las cuales fue desarrollada. Es por esto que consideramos que el primer capítulo de este trabajo estuviera integrado por la explicación de dichos conceptos.

Retomando algunas ideas de Priscilla Conolly (1988). Se observa que desde principios de la década de los setenta el estudio empírico de la situación habitacional en México, por lo general parte de un sistema de agrupamiento o sectorización de los tipos de vivienda existentes en donde el sistema clasificatorio más común es la división de tres sectores el "público", el "privado" y el "popular" o (en los últimos años) el social. Este esquema tri-sectorial trata de dimensionar empíricamente el problema de la vivienda dentro de un marco teórico referido a los procesos generales de su producción, sin embargo este esquema en realidad se refiere, explícita o implícitamente, a una o varias características relacionadas con su circulación, pero sobre todo con su consumo e intercambio.

#### a) El "sector público"

En este sector la oferta de vivienda se refiere a las que se han construido gracias al financiamiento otorgado por diversos organismos públicos o paraestatales; este cubre las dos fases de circulación: el crédito puente que significa el adelanto del capital necesario para la construcción, y los créditos al consumidor-adquiriente (préstamos hipotecarios o similares). En estas dos fases, pero sobre todo en la última, los créditos son sujetos a un alto grado de subsidio por las bajas tasas de interés cobradas<sup>3</sup> La intervención de los organismos públicos involucrados con la construcción de vivienda no es puramente financiera, si no que también en muchos casos

tiene que ver con la provisión de terrenos para la construcción y con la determinación de las características de la vivienda producida. Pero no la producen, como en el caso de México, en donde la industria de la construcción es privada ya que se contrata a empresas particulares para la edificación, urbanización y diseño para la llamada "vivienda pública".

En el otorgamiento de la vivienda financiada por organismos públicos existe una diferenciación que beneficia exclusivamente a la población de ingresos medios en particular a aquéllos que perciben entre dos y cinco veces el salario mínimo. Esta relación de niveles de ingreso y cajones financieros ha dejado de lado los factores de la producción, pues sólo se interesa en la realización de la mercancía, es decir la vivienda en el mercado.

b) El "sector privado"

Este tiende a definirse en términos del mercado y su demanda está constituida por la población de ingresos superiores a la anterior. Cuando se hace referencia a este sector se mencionan a los tipos de empresas capitalistas específicos: constructoras, inmobiliarias y propietarios del suelo.

c) El "sector popular"

Para la definición de este tipo de vivienda, en un estudio realizado en 1974 (Ver Connolly, Ibid. 7-8) se calculó la producción habitacional restando la suma de los resultados obtenidos para los sectores "público" y "privado" del incremento del número total de viviendas en el país registradas en los censos 1950, 1960, 1970 y estimaciones hasta fechas recientes. Esta definición se utiliza tanto para conocer la demanda y la oferta; se trata de una categoría residual que alude a un sistema de clasificación basado en la forma de circulación de la vivienda.

Este sector para 1983 se institucionaliza como "sector social", a partir de la reformulación de los artículos 25 y 26 constitucionales y se le considera que junto con los sectores "público" y "privado" "concurrirán al desarrollo nacional". Esta nueva categoría ha

---

<sup>3</sup> Tal es el caso de los créditos hipotecarios ofrecidos por INFONAVIT y FOVISSSTE que no requieren pago inicial o "enganche", los intereses son del 4% sobre el préstamo que equivale al precio de la vivienda en el momento de su adquisición.

tenido mayor aceptación por la empresa sindical, ya que representa en el ámbito político una mayor posibilidad de negociación entre el gobierno y el movimiento obrero, principalmente con la Central de Trabajadores de México (CTM).

#### Problemas del esquema tri-sectorial de vivienda

El problema principal de este esquema tiene que ver con el énfasis excesivo que se hace a la circulación de la vivienda ya sea en el consumo o tenencia, o en el intercambio sin entrar de lleno en la política habitacional. Connolly propone que se elimine la barrera divisoria entre "la vivienda pública" y la "privada". Con ello, desaparece también la llamada vivienda "producida por el Estado" y el grupo de población considerada apta para ser beneficiario de dicha vivienda, particularmente los pobres. De esta manera ya no se pensaría en la intervención estatal para dar solución a las deficiencias del "sector privado" en el aprovisionamiento de vivienda para los de bajos ingresos, con ello ya no se criticaría a las instituciones encargadas de la política habitacional por no cumplir con dicha tarea.

En lugar de esta visión sectorializante, el panorama se compondría, por un lado, de un conjunto amplio de grupos, sectores e individuos con distintos y divergentes intereses particulares en la producción, financiación, comercialización y consumo de la vivienda, en la venta de tierras, en el diseño y planeación, en la producción y comercialización de materiales, además de los múltiples mecanismos políticos relacionados con la vivienda. Por el otro lado se vería el Estado con sus múltiples instituciones e instrumentos que fomenta, apoyan u obstaculizan el desarrollo de uno u otro de estos intereses económicos y políticos. Bajo esta perspectiva sería más fácil identificar a los distintos beneficiarios de tal o cual intervención estatal en materia de vivienda (Ibid: 11).

Un ejemplo de la acción financiera de organismos estatales es que ellos además de las funciones que ya se mencionaron, les compran y pre-financian su producto a las constructoras. Por eso, la demanda de vivienda estatal contribuye en gran medida en los negocios privados involucrados en esta actividad. Por otro lado el que algunos líderes sindicales o funcionarios

estén inmiscuidos en el negocio de inmobiliarias o en la especulación del suelo etc., no les resta el carácter privado a los mismos.

El hecho de que los organismos públicos financieros de vivienda se vinculen a ciertos tipos de empresa privada y sean los beneficiarios particulares de la política habitacional estatal, no tiene porque considerarse anormal o condenable, pues en esta sociedad para producir vivienda es necesario recurrir a mecanismos mercantiles en donde los intereses privados resultan beneficiados. (Idem). Este vínculo resulta evidente en el ámbito de las demandas políticas, puesto que los principales demandantes de una mayor intervención gubernamental en el financiamiento habitacional, han sido los intereses privados representados por los arquitectos y sobre todo las empresas constructoras.

Al respecto señala Donoso (1989) , que "las carencias habitacionales y de servicios en las ciudades y en el campo no son un hecho nuevo, al igual que la especulación con el suelo urbano, han existido siempre. "Me parece que estas necesidades son construídas, es decir, se 'hacen visibles' aparecen en el debate público a partir de la denuncia social, proveniente de diferentes sectores que rara vez es el de los afectados" (Ibid:8). Así podemos ver que, las agrupaciones populares o el sector obrero, hasta hace muy poco tiempo representaban una escasa demanda para la creación de programas gubernamentales de financiamiento habitacional, tal es el caso de los ferrocarrileros en la década de los cincuenta, el sindicato mexicano de electricistas y el de los petroleros, en los que la prestación habitacional ha estado presente en sus contratos colectivos. Una vez aceptados los sistemas y mecanismos de financiamiento habitacional resultaban piezas claves para las relaciones políticas, tal es el caso del INFONAVIT para la CTM.

En resumen, uno de los principales efectos del esquema tri-sectorial de vivienda, es entonces, el de enmascarar la compleja convergencia de intereses políticos y económicos detrás de cada tipo concreto de vivienda; y hay más de tres tipos de vivienda. Por un lado al identificar una oferta de vivienda `del sector público`se tiende a perder de vista la presencia necesaria del Estado en casi todas las formas habitacionales inimaginables. Por otra parte, limitar la búsqueda de la ganancia

como motor de la producción habitacional a las promociones de las empresas inmobiliarias, es claramente una falacia. El motivo de lucro también está presente de alguna manera a lo largo del espectro de las tipologías habitacionales. En realidad, podríamos hablar de un solo sector habitacional, el privado, que se desarrolla por múltiples vertientes caracterizadas entre otras cosas, por sus relaciones con el Estado (Connolly, op.cit.:13).

Otro estudioso aclara que:

El hecho de concentrarse en los aspectos del consumo y la asignación de la vivienda no es, en sí mismo un error, pero el abordar tales aspectos como teóricamente escindibles de las relaciones sociales más amplias presentes en el aprovisionamiento de vivienda de las cuales constituyen sólo una parte, puede conducir a una inadecuada interpretación de las causas de los problemas estudiados (Ball, 1987: 71).

Lo que implica la perspectiva orientada hacia el consumo, señala Ball, es un intento de analizar el problema de la vivienda en términos del modo en que éste se presenta como cuestión política.

A partir de la segunda guerra mundial, el involucramiento del Estado en la provisión de vivienda ha aumentado en forma sustancial. ... Los estudios de vivienda, mostraron entonces su relevancia política en el hecho de que se correspondieron, y ayudaron a fortalecer una ideología específica de la intervención del Estado en la esfera de la vivienda. En los discursos políticos de las décadas de 1940 y 1950, la disponibilidad de vivienda suficiente y los costos de la misma respecto de los ingresos eran los elementos que definían el problema de la vivienda. ... Todos los demás aspectos del aprovisionamiento de vivienda eran considerados en la medida que se los percibía como impedimentos temporales y aislados a las metas de consumo definidas. Esta perspectiva ha perdurado hasta la actualidad (Ball, Ibid: 74).

En contraste con dichas perspectivas, ... el cambio más adecuado para explorar las relaciones sociales constituídas en torno al aprovisionamiento de vivienda, es reconocer la existencia de conjuntos específicos de agentes sociales involucrados en la producción, intercambio y consumo de vivienda (Ibid: 72).

En este sentido se entiende como problema de la vivienda, a una relación social vinculada a otros problemas sociales tales como: el mercado del empleo y el de la vivienda. No es solamente una carencia material, ni una necesidad básica; pues no se reduce al problema del espacio físico que constituye la casa en que se habita o se quiere habitar<sup>4</sup>. Por ello su análisis es más complejo de lo que usualmente se supone y por lo regular se evade el complejo entramado social y político que subyace en el análisis de este problema.

Por otra parte tomando la definición de Edmond Preteceille, el consumo de la vivienda es entendido como el proceso social de apropiación de una mercancía (en este caso, la vivienda). En consecuencia, el análisis del consumo aborda la relación entre la vivienda (como producto de base de la organización cotidiana del consumo familiar) y los obreros que de acuerdo a nuestras premisas son los agentes consumidores (Patiño, 1982:124).

Para Rubén D. Utria.(1975), las condiciones habitacionales que determinado país tiene no surgen de manera independiente si no que tienen que ver directamente con otros factores tales como, los niveles de producción, el ingreso real, etc. y básicamente de tres requisitos; a) la capacidad económica de un país para crear el número adecuado de bienes y servicios que requiere la vivienda; b) la capacidad real de la población para adquirir dichas viviendas; c) la eficiente organización operativa del mercado de la vivienda que enlace la capacidad de compra y demanda de la población.(418-419)

---

<sup>4</sup> Engels (1978) afirma que para terminar con el problema de la vivienda "no hay más que un medio : abolir la explotación y la opresión de las clases trabajadoras por las clases dominantes"( Engels, 1978: 18) Considera que, este problema es consecuencia del traslado de gran número de personas a las grandes ciudades -esto se da todavía en la actualidad, aunque no es el único factor que propicia el problema de la vivienda- que tiene que ver directamente con el modo de producción capitalista. "La forma en que una revolución social resolvería esta cuestión no depende solamente de las circunstancias de tiempo y lugar , si no que, además, se relaciona con cuestiones de mucho mayor

Enseguida nos referiremos a varios conceptos y perspectivas teóricas que determinan el desarrollo nuestra investigación.

### **1.1. Políticas Estatales.**

Uno de tantos elementos específicos de la política urbana (ver anexo definición de términos) es la vivienda.

Para los objetivos de esta investigación conviene subrayar la ausencia de una centrales obreras en la elaboración y aplicación de determinadas políticas habitacionales, y sus efectos sociales. El análisis debe considerar otros agentes no claramente visibles: los involucrados en la práctica planificadora y los actores sociales de una lucha por orientar la políticas urbanas.

Partimos de la idea de que las políticas e intervenciones estatales no poseen una explicación a priori<sup>5</sup> en términos de intereses de clase (Azuela y Duhau, 1987: 49). Pues "No parece haber razones necesarias para que políticas estatales causadas por la acción de fuerzas políticas de clase funcionasen siempre a favor de los intereses de largo plazo de una de las clases" (Op. cit., citando a Saunders, p. 45). Por ello, habrá que distinguir entre las causas de las intervenciones estatales y las funciones de dichas acciones.

Por lo tanto, en nuestra investigación, se trata de problematizar un conjunto de procesos sociales. Es decir, una visión que concibe el aprovisionamiento de vivienda como un proceso dinámico circunscrito en la crisis económica y su repercusión en la industria de la construcción, en el desempleo en general y las huelgas en particular. Ante todo tratando de considerar que

---

alcance, entre las cuales figura, como una de las más esenciales, la supresión del contraste entre la ciudad y el campo" (Ibid: 35).

<sup>5</sup> De acuerdo a la perspectiva teórica sistémica y neweberiana de "que la compatibilidad entre la lógica no capitalista del estado y la lógica del capital, sólo puede darse de modo precario y contradictorio, es decir que no está garantizada por ninguna identidad a priori entre las necesidades de la acumulación de capital y la acumulación del estado" (Azuela y Duhau, 1987: 50). Con ello no se trata de negar la relación dada entre políticas estatales y acumulación capitalista, "pues esto supondría ignorar que, `...el poder del estado depende de un proceso de acumulación cuya organización se encuentra más allá de sus posibilidades', sino de reconocer el carácter problemático de la complementariedad entre las políticas estatales y la lógica capitalista". (Idem.)

el Estado, como objeto sociológico, está constituido por un conjunto de instituciones -aparatos- cuya fragmentación convierte en problemática la presunta unidad de las políticas estatales, y con ello, su funcionalidad respecto de la lógica de la acumulación capitalista o de cualquier otra lógica que se postule. (...) Dicho carácter sólo se hace manifiesto al considerar las múltiples inconsistencias que presentan las diferentes formas de intervención estatal, sino también al diferenciar los efectos sociales de dichas formas de sus orígenes en los aparatos estatales. (...) Cuando esta distinción se establece con claridad, no resulta difícil percibir que necesariamente entre estos diferentes momentos de las políticas estatales se interpone un conjunto de procesos sociales. Dichos procesos suelen hacer impredecibles para todos los actores involucrados (públicos y privados) no sólo los resultados de una política dada, sino también su grado de éxito así como las interferencias que en el interior de los propios aparatos estatales sufrirá su puesta en práctica. (...) al menos en el caso mexicano, las evidencias empíricas muestran un proceso constante de formación de nuevas políticas y de transformación de las existentes (Ibidem. p.65).

Con respecto a esto último, cabe hacer énfasis que se considera no como producto de personas y hechos coyunturales, sino más bien como procesos históricos y sociales.

A nadie escapa que, al menos en las ciudades mexicanas de mediados de los ochenta, los actores sociales, las prácticas de los órganos gubernamentales y los cargos jurídicos a los cuales ambos están asociados, ofrecen una perspectiva de las políticas urbanas muy distinta a la de las décadas anteriores. La matriz capitalista de la sociedad y de la urbanización permanecen, pero sin duda muchas cosas han cambiado, tanto en el estado como en la sociedad civil. Una Sociología que se precie de tal debería intentar explicar qué cosas y cómo han cambiado (Ibid.:67).

Quizá los resultados de nuestra investigación que aportan elementos relacionados en tres problemáticas particulares (las instituciones gubernamentales de vivienda, las organizaciones sindicalizadas ligadas al partido gobernante y las empresas constructoras) contribuyan a elucidar

problemas generales tales como: la elaboración de las políticas estatales, sus vínculos con las clases y fracciones involucradas en estos procesos sociales o la presencia de intereses inmediatos y estratégicos en el juego de la acción estatal. (Ziccardi, 1991: 28)

## **1.2. Política habitacional del Estado.**

Ahora bien, retomando el hilo conductor, "la política habitacional del Estado que interviene en la determinación de las exigencias de la reproducción de la fuerza de trabajo<sup>6</sup>, no puede ser considerada, exclusivamente, como una respuesta a las necesidades del capital o como una concesión espontánea a las necesidades de los trabajadores. Por el contrario, está determinada por la lucha de clases, cuya base es el ahondamiento de las contradicciones del modo de producción capitalista y por las condiciones históricas de esa lucha, ella misma crea las condiciones de nuevas luchas y evoluciona por ese proceso" (Magri, 1979: 132).

Por consiguiente, las políticas de vivienda no corresponden a un conjunto coherente y homogéneo de acciones gubernamentales, sino que uno de los rasgos más significativos de este campo de acción gubernamental o de intervención pública, es la extrema parcialización de las políticas habitacionales, lo cual ha dado lugar a varios sistemas de intervención (Cfr. Azuela y Duhau, 1987: 51).

Al respecto, Azuela (op. cit.) señalan que el INFONAVIT, con sus fondos para la vivienda popular, es un organismo de vivienda aún descentralizado, y se rige bajo líneas del Estado. Pero no es un instrumento del Estado. "Mas que como un órgano del Estado, el INFONAVIT debe ser visto como un sistema de relaciones políticas en las que el gobierno, las centrales obreras y los representantes empresariales, negocian el destino de una masa de recursos

---

<sup>6</sup> En cuanto a la reproducción de la fuerza de trabajo, Topalov menciona que las exigencias objetivas de ésta que son negadas por el capital o que no son reconocidas y por lo tanto incluídas en el salario, son las que el denomina "necesidades disociadas" (la vivienda, la educación, etc.). Por consiguiente, los trabajadores desarrollarán reivindicaciones a nivel del salario "pero también reivindicaciones en cuanto al reconocimiento social directo de los bienes estructuralmente excluídos del valor del intercambio de la fuerza de trabajo, es decir el reconocimiento social directo de las necesidades disociadas. Esta exigencia es el motor de la aparición de un sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo [mediante] ...el suministro directo de valores de uso: ...vivienda y transportes públicos, etc." (Topalov, 1979: 61). A la vez, este autor llama reivindicaciones "a la expresión colectiva de las exigencias objetivas de la reproducción. Esta forma de expresión depende de gran parte de las formas de organización colectiva de los trabajadores, de las estrategias de sus organizaciones, etc." (Ibidem. p. 55).

en programas habitacionales.<sup>7</sup> Lo anterior significa al mismo tiempo, que INFONAVIT no es una rama de la política de vivienda del estado mexicano, sino el rubro vivienda de las relaciones entre el estado y el 'movimiento obrero organizado'. Por tanto, está más sujeto a la lógica de estas relaciones que a la de la crisis en el consumo urbano de ciertos sectores del proletariado". (Ibidem.: 54)

Lo anterior nos orilla a retomar algunas ideas de Topalov, las cuales señalan que "el estado cuenta con aparatos encargados de la elaboración de la política de vivienda y produce un discurso que establece y legitima dicha política, contra las cuales diversas organizaciones definen sus posiciones. Esto sucede, en consecuencia, sin decir que la política de vivienda existe, que se trata de un objeto no cuestionado. (...) una vigilancia epistemológica mínima requiere de nosotros cuestionar la naturaleza de aquello que el estado bautiza como política de vivienda, ¿Qué son exactamente esas prácticas y cómo operan? ¿Qué son si no son lo que la ideología oficial proclama? ¿Que son si dejáramos de trabajar dentro de los límites decretados por el Estado?". (citado por Ball, 1987: 87)

Pradilla (1987), plantea que las políticas de vivienda del Estado -específicamente los latinoamericanos- están dadas por diversos factores que contienden en un punto determinado y que dependen directamente del grado de desarrollo interno que tiene cada país en una situación coyuntural, para esto él distingue como factores principales los siguientes:

- a) la composición del bloque en el poder y las distintas concepciones del problema de vivienda y de la intervención del Estado en él;
- b) la fracción hegemónica en él y su concepción del papel del Estado en el proceso de la vivienda;
- c) las exigencias concretas del proceso de reproducción del capital y su correlato, la de la fuerza de

---

<sup>7</sup> El INFONAVIT tiene autonomía con respecto al Gobierno Federal y se manifiesta no sólo en el ámbito de lo jurídico. "Los hechos lo demuestran a las claras: por un lado, el enfrentamiento, entre la Dirección General y el Sector Obrero entre 1974 y 1976, con un resultado favorable a dicho sector. Por el otro, la respuesta del INFONAVIT a las necesidades de vivienda surgidas a raíz del sismo de 1985. Aunque una gran parte de la población damnificada era aportante al fondo, las centrales obreras se negaron a una reorientación sustancial de los recursos del mismo hacia la zona de desastre. No es difícil suponer que el obstáculo para una redefinición de programas hayan sido los compromisos adquiridos con las organizaciones sindicales de diversas regiones del país, los cuales eran 'difícilmente renegociables'. El resultado fue que el Gobierno Federal tuvo que recurrir al

trabajo en su conjunto; d) las exigencias de la reproducción del capital involucrado en el proceso de vivienda; e) la presión ejercida por las diferentes clases sociales y, particularmente, por las explotadas, sobre el Estado en relación con los componentes del proceso de la vivienda (Pradilla, 1987: 103).

Existen pues, diferentes intereses que tiene que resolver el Estado mediante acciones y formas específicas que se unen en el proceso de vivienda, pero esto responde realmente a:

La necesidad que tiene el Estado de legitimar su propia acción a ojos de todas las clases, pero fundamentalmente a los de las clases explotadas, a fin de mantener las relaciones de dominación político-ideológicas, de hacer que las clases explotadas reconozcan como suyos los intereses de las clases dominantes garantizados por las políticas del Estado burgués, determinan que toda su política se presente bajo la forma de un discurso ideológico conciliador (Pradilla, *Ibid.*: 104).

El funcionamiento `natural´ del capitalismo determina las acciones del Estado y no a la inversa (*Idem*).

Por otra parte esta teoría también plantea que los programas de vivienda han servido últimamente para el fortalecimiento de la economía en tanto que, en la producción de vivienda convergen diversos elementos que se ven beneficiados en el proceso de la construcción como son: la utilización de un alto número de mano de obra no calificada, que se refleja en el empleo; el uso de poca maquinaria de importación y la demanda potencial de los materiales que se requieren en dicho proceso generando un monopolio y la elevación de los precios de los materiales. (Pradilla, *Ibid.*: 115). De tal manera que,

Como políticas coyunturales anticíclicas, las de la construcción de vivienda tienen un efecto limitado en el tiempo y se dirigen más que todo a sacar del estancamiento a los sectores de capital involucrados en el proceso (*Idem*).

---

endeudamiento externo para financiar una parte importante del Programa de Renovación Habitacional en el centro de la capital" (Azuela y D., *op. cit.*: 54).

### **1.3. El aprovisionamiento de vivienda como un proceso dinámico, y los agentes sociales involucrados.**

Para poder abordar este tema, es necesario que la acción y la estructura se conjuguen, es decir, elaborar un modelo sintético que de cuenta de la interrelación entre acción y estructura, sustentado en procesos dentro del sistema más amplio. (Cfr. Alexander, 1988: 261 y 292)

Entonces pues, la teoría estructuralista no es suficiente si no se le liga con otra teoría, centrada en la capacidad transformadora del sujeto. Por lo tanto, "...debemos establecer, como punto de partida, que todos los paradigmas <sup>8</sup> son mediados por otros". (Giddens, 1976: 146)

Las estructuras no deben conceptualizarse simplemente como imponiendo coerciones a la actividad humana, sino en el sentido de permitirla. Esto es lo que llamo la dualidad de la estructura (...) Indagar en la estructuración de las prácticas sociales es tratar de explicar cómo son constituidas las estructuras mediante la acción, y de modo recíproco, cómo la acción es constituida estructuralmente (Alexander, Ibid.: 292).

Los fenomenologistas, Smith y Molotch, demuestran en sus aportes cómo las prácticas constitutivas "están estructuradas por un contexto organizacional y por la distribución del poder". (Citados por Alexander, Ibid.: 293)

La estructura se concibe como un conjunto de reglas de que disponen los individuos de una sociedad determinada para pensar y orientar su acción, y es también un conjunto de prácticas que involucra las reglas y los recursos de que disponen los sujetos o individuos. Estas prácticas son reconocidas y legitimadas, y dan cuenta en gran parte de la acción de los individuos y de los sujetos sociales. (Durand y Cuéllar, 1989: 23-24)

La estructura cambia por la acción individual de los sujetos ya que ellos tienen la capacidad de pensar su acción, sus prácticas e incluso las reglas lo cual sustenta su reacción

crítica para proponer nuevos principios y luchar por ellos, que se resume en el concepto de flexibilidad, aportado por Durand y Cuéllar. (op.cit.:25)

Si bien es cierto que existe una relación directa entre estructura, sistema institucional y orden social, es necesario distinguirlas entre sí. Entendamos entonces por sistema institucional al conjunto de reglas formalizadas jurídicamente, "o por la tradición que norman campos específicos de las prácticas sociales, estableciendo posiciones de dominación, definiendo papeles, atribuyendo derechos y obligaciones y estableciendo las reglas del juego de todos los miembros involucrados en dichos campos. Por orden social entendemos la estructura más el conjunto de los sistemas institucionales que regulan los distintos campos en los cuales se desarrollan las prácticas, es decir, una sociedad concreta. Esta distinción es fundamental para entender la dinámica social pues la relación entre la estructura y los individuos está mediada por los sistemas institucionales y por el orden social, es decir, nunca esa relación se da en forma directa." (Ibid: 26)

Ahora bien, como señala Ball, para analizar los aspectos sociales del aprovisionamiento de vivienda es preciso abarcar las relaciones sociales del aprovisionamiento de vivienda. Así que el análisis de cualquier aspecto relacionado con el aprovisionamiento de vivienda tendrá que tomar en cuenta a los agentes sociales involucrados. De tal forma que el análisis de las políticas estatales, las luchas políticas en torno a la vivienda, etcétera, tendrán que considerar las estructuras de aprovisionamiento<sup>9</sup> (ver Anexo 2, Definición de Términos).

Las estructuras de aprovisionamiento de vivienda surgen

del desarrollo histórico de las relaciones sociales y de las luchas de clase con ellas asociadas que son específicas de cada país en particular. (...) El aprovisionamiento de vivienda es un proceso dinámico. Las estructuras de aprovisionamiento de

---

<sup>8</sup> También los denomina "juegos de lenguaje". (Cfr. Giddens, 1976: 146)

<sup>9</sup> Obviamente, dentro de las estructuras reales de aprovisionamiento probablemente se darán diversas relaciones de poder y de dominación y subordinación. Los productores capitalistas de vivienda, al igual que cualquier otro productor capitalista, explotan trabajadores, pero la construcción puede o no estar organizada sobre bases

vivienda nunca son estáticas en las sociedades de clases, sino que al contrario, están permanentemente sujetas a las presiones que tienden a su transformación. Esas presiones pueden adoptar una forma económica y aparecer como el producto de fuerzas de mercado impersonales, como en el caso de la inflación de precios de la vivienda. O pueden adoptar una forma política y conducir posiblemente a cambios en la legislación. Al mismo tiempo que están sujetas a cambios de origen interno, ninguna forma de aprovisionamiento de vivienda se encuentra aislada de la sociedad dentro de la cual existe; y en cambio resultará afectada por presiones sociales más amplias así como por agentes e instituciones involucrados directamente en el aprovisionamiento de vivienda. A fin de comprender las razones de los cambios en una estructura de aprovisionamiento en particular, deben ser considerados sus vínculos con el contexto social general. Más aún, el cambio puede resultar en el colapso de una forma de aprovisionamiento cuando la misma ya no puede ser sostenida, ya sea debido a las contradicciones internas, ya sea a causa de la acción política (Ball, 1987: 89).

Siguiendo estas ideas, se plantea que la mayoría de las estructuras de aprovisionamiento contienen contradicciones y tensiones que provocan cambios. Así que para poder comprender los problemas de la vivienda con claridad, es necesario ubicarlos en el contexto de esas contradicciones y tensiones.<sup>10</sup>

La clave en la definición de una estructura de aprovisionamiento es mostrar que la misma posee efectivamente una dinámica interna. A fin de lograrlo y evitar caer en explicaciones que remiten al todo social, es necesario ser muy precisos acerca de

---

capitalistas. [Por lo tanto] ...resulta también imposible determinar a priori cuál de dichos agentes es dominante. (...) Lo mejor es evitar tales suposiciones" (Ball, 1987: 88).

<sup>10</sup> Al respecto, comenta Ball que "Para los marxistas, la orientación hacia el consumo ha conducido también a una tendencia a concebir la lucha de clases y el conflicto social como existentes fuera de la esfera de la vivienda, en vez de reconocer que las luchas sociales dentro de las estructuras de aprovisionamiento son fundamentales en la determinación de la naturaleza de una forma dada de aprovisionamiento" (Ball, op. cit.: 89).

qué agentes sociales se encuentran realmente involucrados en una forma particular de aprovisionamiento <sup>11</sup> (Ball: Ibid., p. 90).

Los elementos cuya inclusión es problemática y contingente son las formas de financiamiento y el Estado. Al respecto resulta problemático porque el Estado interviene -nos dice Ball-, en todas las estructuras de aprovisionamiento de vivienda de una u otra forma<sup>12</sup>.

Así pues, las instancias estatales pueden estar involucradas en los procedimientos de planeación y en el gasto de infraestructura y combinarse con intereses privados con el fin de abrir terrenos para el desarrollo habitacional (por lo general en beneficio, en términos de ganancia, de los intereses privados). Y alternativamente, el suelo puede ser propiedad del Estado. En dichos casos, los aparatos gubernamentales directamente involucrados forman parte de la estructura de aprovisionamiento. Pero dependiendo del contexto, la intervención del aparato estatal puede adoptar solamente la forma de intervención político-jurídica (Cfr. Ball, Ibid.: 92).

Dos tipos de acción estatal, muy poco estudiados, en el aprovisionamiento de vivienda son la legislación fiscal y la laboral. Con respecto a esto, Ball menciona la importancia de la imposición fiscal sobre la tierra y su incremento significativo debido a la expansión del gasto estatal en infraestructura a partir de la Segunda Guerra Mundial. En cuanto a la legislación laboral, nos dice que es la expresión jurídica del involucramiento estatal en la lucha entre los

---

<sup>11</sup> Ball afirma que el aprovisionamiento de vivienda "es un proceso físico de creación y transferencia de una construcción a sus ocupantes, su uso subsecuente y su reproducción física y, al mismo tiempo, un proceso social dominado por los intereses económicos involucrados. Sin embargo, a pesar de tal dominación, los factores físicos influyen obviamente en la naturaleza del aprovisionamiento: se requiere suelo con una localización específica, la construcción debe efectuarse y las edificaciones deben ser efectivamente útiles a sus compradores" (Ball, op. cit.: 90).

<sup>12</sup> "La forma de intervención varía considerablemente, desde la constitución de un marco legislativo al control total de la propiedad y de todos los aspectos del aprovisionamiento (esto último jamás ha ocurrido en ningún país capitalista avanzado). Por lo tanto, en ciertos casos, el estado forma parte de las estructuras de aprovisionamiento y en otros constituye una influencia externa fundamental. (...) Una situación obvia donde los aparatos estatales se encuentran involucrados en las estructuras de aprovisionamiento, es aquella donde la vivienda es efectivamente provista por el estado, (...) Aún en este caso la estructura de aprovisionamiento supone relaciones sociales que no forman parte del estado, en particular, en tanto se encuentran involucrados en el financiamiento y producción agentes capitalistas. La provisión de vivienda municipal, por lo tanto, posee una dinámica sobre la cual las instancias estatales poseen sólo un control parcial. Las presiones dentro de dichas instancias promueven reacciones específicas sobre el estado, como lo han comprobado a su costo, sucesivos políticos reformistas [en el caso de la vivienda municipal de Gran Bretaña] y administraciones gubernamentales locales" (Ball, Ibid.: 91-92).

constructores capitalistas y los trabajadores de la construcción. "Los trabajadores de la construcción residencial tienden a ser uno de los sectores más débiles de la fuerza de trabajo en términos de la lucha organizada de clase.<sup>13</sup> La intervención política por parte del Estado ha colaborado en la reproducción de tal situación, lo que ha alentado a los empleadores para extraer una plusvalía absoluta mayor -con implicaciones respecto de las condiciones de trabajo, los métodos constructivos y los costos de la vivienda"<sup>14</sup>. (Op. cit.: 93)

Debe señalarse que el caso de la vivienda financiada por el Estado y otorgada a los trabajadores que participan en los fondos habitacionales constituye un universo de análisis [peculiar]. Es este caso, el Estado es un intermediario, un administrador que promueve la producción de un bien que con posterioridad pertenecerá en propiedad privada a familias de trabajadores. (...) El tipo de producto, las empresas constructoras, las relaciones entre los fondos institucionales y las firmas, y las formas de financiamiento presentan características distintivas que permiten identificar un submercado de estos bienes inmuebles (Ziccardi, 1991.:37-38).

En su producción participan numerosos agentes sociales, entre ellos los principales son, por un lado, el Estado -considerado en estricto sentido como gobierno- a través de un conjunto de instituciones promotoras de la producción de estos bienes y, por otro, los sindicatos a través de las centrales obreras, y la industria de la construcción encargada de realizar el proceso productivo.

---

<sup>13</sup> El bajo nivel de capacitación que existe en gran parte de los trabajadores de la construcción "los hace susceptibles a elevadas tasas de explotación. Influyen otros factores como el carácter temporal de la contratación de mano de obra en la industria, que dificulta la organización sindical. Asimismo, las cadenas de subcontratos dificultan, la identificación por parte de los obreros, del verdadero patrón, pues las relaciones se establecen únicamente con el jefe de obras del subcontratista. Estos obstáculos a la lucha obrera posibilitan el mantenimiento de un nivel salarial muy bajo en la industria de la construcción, lo que incrementa las ganancias de los empresarios de este sector. El sindicalismo en los obreros de la construcción de edificios es el principal componente del sindicalismo en la industria de la construcción. Se trata de un movimiento fragmentado, mal organizado, con una clientela extremadamente inestable que se caracteriza por un bajo nivel de instrucción y conciencia sindical. Los sindicatos de la construcción en la metrópolis generalmente están afiliados a la Central de Trabajadores de México (CTM). En realidad no son organismos de masas, puesto que su control efectivo no se extiende más que sobre una minoría de los obreros de la construcción. Esto es producto de las grandes fluctuaciones en el número de efectivos. (...) Las empresas de la construcción en México aplican muy ampliamente la subcontratación y el trabajo a destajo" (Iracheta, 1984: 226).

<sup>14</sup> "La vivienda en cuanto mercancía genera tales problemas no simplemente debido a sus elevados costos, sino también por la importancia de su localización en el espacio social y físico" (Ball: op. cit.: 94).

En cuanto al aprovisionamiento de "vivienda de interés social", se observan contradicciones en relación con las formas en que se han desarrollado las estructuras correspondientes de aprovisionamiento -de acuerdo a lo que menciona Ball- en la mayoría de los países capitalistas avanzados. Sin embargo, creemos que estas contradicciones también se manifiestan en nuestro país, por las evidencias empíricas obtenidas para el presente trabajo.

Las necesidades y aspiraciones habitacionales de los estratos cruciales de la población a la cual la vivienda social está dirigida como forma de consumo de vivienda, pueden entrar en conflicto directo con las restricciones impuestas por las relaciones sociales de financiamiento y de producción [capital constructor]. Aquí las esferas de consumo y la asignación (i. e. el intercambio modificado administrativamente) entran en contradicción con la otra cara de la relación de intercambio y la esfera de la producción. Esta contradicción no puede ser resuelta mientras la vivienda social permanezca atrapada en tales estructuras de aprovisionamiento. Del lado del consumo, la vivienda social no puede satisfacer las necesidades habitacionales a bajo costo, ni evitar las limitaciones del autoritarismo burocrático y el control social. El resultado es que el papel de la vivienda social en la reproducción de las relaciones sociales más amplias se encuentra siempre en entredicho, particularmente dentro de la esfera política, en lo que hace al reforzamiento de la ideología de un reformismo social exitoso. Este, para obtener credibilidad, requiere de la virtual negación de las restricciones impuestas por las formas en el aspecto `social´ de la vivienda social resulta sólo temporal y depende de la existencia de un descontento político masivo expresado en formas particulares de carácter coyuntural. Por otro lado, la vivienda social no puede nunca satisfacer adecuadamente los requerimientos impuestos por las relaciones sociales de producción e intercambio en ella involucrados. El criterio de `financiamiento sano´ impondrá el otorgamiento de un subsidio mínimo y rentabilidad económica, mientras que el capital constructor requerirá contratos de construcción de estilo corporativo, seguros y redituables (y a la vez los trabajadores de la construcción tendrán demandas diversas) (Ball, op.cit.: 94-95).

#### **1.4. La intervención Habitacional del Estado en México.**

Aldrete-Haas (1991), sugiere sustituir el concepto de vivienda popular o de política de vivienda, por el concepto de la intervención estatal en materia de vivienda. Ya que el intervencionismo estatal no sólo se da en la construcción de casas, sino que también se encarga de muchos otros aspectos relacionados con la vivienda: emite y promulga legislaciones, crea y transforma, e incluso desmantela, instituciones, y les asigna o retira recursos humanos y económicos, además de poner en marcha varios programas habitacionales. (Cfr. Aldrete-Haas, 1991: 15)

Este concepto de intervención resulta amplio, pues para cada una de las tres categorías - legislación, instituciones y programas- hay toda una serie de tipos de intervención.

Los diferentes tipos de intervención atraen y afectan a diversos grupos de intereses en la sociedad de trabajadores que buscan adquirir vivienda subsidiada. "Alguien se verá afectado con las acciones que el Estado mexicano emprenda o deje de emprender." (Ibid. p. 16)

Además de las tres categorías de intervención con sus diversos tipos,

...se distinguen dos niveles principales de análisis en los que se sitúan dichas categorías: uno es el nivel social, que incorpora tanto las legislaciones<sup>15</sup> como la creación, la transformación o el desmantelamiento de instituciones, el otro, es el nivel institucional, que integra las acciones de éstas y los factores específicos que conforman el establecimiento de programas. En cada nivel, los actores que intervienen, (...) adoptan diferentes rostros, por así decirlo, según las necesidades de análisis de cada nivel (Idem).

En el marco conceptual, se deben de tomar en cuenta los factores que restringen o facilitan la capacidad del Estado de emitir y poner en práctica políticas sobre la vivienda.

---

<sup>15</sup> "La discusión sobre la legislación de la vivienda incluye grupos sociales amplios como los trabajadores sindicalizados, los funcionarios públicos, los campesinos, el sector privado y las clases medias, de ahí que las leyes se vean como resultado de la interacción entre estos grupos". (Aldrete-Haas. 1991: 16)

...con objeto de explicar la `fortaleza´ y la `debilidad´ del Estado, se requiere de una conceptualización de nivel medio sobre la naturaleza del Estado que no brindan ni estructuralistas ni instrumentalistas, ni aquellos que adoptan el punto de vista opuesto de la autonomía relativa del Estado. Lo que se necesita es un punto de vista que integre el nivel social y el institucional.

Cabe mencionar que, las instituciones constituyen tanto el espacio en el que confluyen Estado y sociedad, como también el lugar donde ocurren los conflictos intraburocráticos. En el nivel social se da la interacción entre los grupos sociales,<sup>16</sup> mientras que en el nivel institucional, los organismos gubernamentales se convierten en parte del aparato administrativo del Estado. El cual se transforma en un conglomerado de diferentes instancias junto con el partido y la institución presidencial. Pero también en este nivel los grupos sociales ya no se consideran en general, sino que se articulan en torno a camarillas o individuos que influyen sobre el comportamiento de dichos organismos.

La atención del Estado se concentra aquí en el grupo de administradores públicos que toman las decisiones en la fase de ejecución. Aparecen aquí otros grupos sociales beneficiarios de los programas y también actores que tienen interés en el resultado de los programas, esto es, funcionarios públicos, compañías constructoras, dirigentes sindicales, etcétera (Ibid., p. 17).

Estos dos niveles, el social y el institucional, no constituyen dominios separados, por el contrario, se encuentran estrechamente relacionados. Esto significa, que:

---

<sup>16</sup> Para Aldrete-Haas, "considera a las organizaciones como un fenómeno social específico, producto de la interacción y el poder relativo de los grupos e individuos que operan tanto en el nivel institucional como en el social, y cuyas acciones tienen efectos sobre ellos mismos y sobre la sociedad en su conjunto. De manera más específica, se considera que las organizaciones son el resultado de un `acuerdo´ entre los actores sociales y el Estado, o bien entre los actores gubernamentales. La estructura formal de la organización y los objetivos que esta persigue en el momento de su creación constituyen la `concretización del acuerdo´, acuerdo que limita la toma de decisiones por parte del administrador. No obstante dichos límites pueden `transgredirse´, dependiendo de la capacidad de decisión de los funcionarios". (1991: 16-17)

El campo de acción de la institución se define de acuerdo con el poder relativo del administrador frente a otros funcionarios estatales y a otros grupos sociales. Es frecuente que el poder de los administradores se derive de alianzas con grupos externos a la institución y al Estado. Así, en contradicción con todas aquellas concepciones que aíslan a las organizaciones de un contexto social más amplio, éstas se entrelazan con la estructura social de poder (ver Anexo Definición de Término) y constituyen los puntos de unión entre los niveles social e institucional (Idem).

Ahora bien, para el caso mexicano se analiza principalmente el comportamiento institucional del INFONAVIT. Se escogió esta institución por una serie de razones entre las que destaca el que sirve de modelo a las demás instancias federales para la vivienda en México. Si bien el INFONAVIT es una institución similar a Fovissste (Fondo para la Vivienda para los Trabajadores del Estado) y al Fovimi (Fondo para la Vivienda para los Militares), creadas también durante el sexenio de Echeverría, la diferencia reside en la población a la que están dirigidas. Mientras que el INFONAVIT atiende a los trabajadores de empresas privadas, las otras dos se ocupan de los trabajadores del Estado. Los tres organismos financian casas terminadas con recursos provenientes de un impuesto con cargo a la nómina de salarios, sin embargo en el caso de los dos últimos, dicho impuesto proviene del presupuesto del gobierno y no del sector privado.

Puesto que esta institución tiene características especiales, el análisis de ella ilustra diferentes aspectos de la forma en que funciona internamente el aparato administrativo, dimensionándose en el estrecho lazo que existe entre dicho aparato y el partido, que constituye una de las características del Estado mexicano.

De acuerdo con Aldrete-Haas (1991: 11), para el caso mexicano el Estado ha hecho siempre un uso político de la cuestión de la vivienda, la ha utilizado para atraer, recompensar y controlar a los grupos sociales, organizados y no organizados, "con objeto de llevar a cabo su propio proceso de formación y consolidación".

Lo que ha determinado el tipo de respuesta por parte del Estado al problema de la vivienda, ha sido su poder relativo con respecto a los grupos organizados, según el grado de organización de éstos y las circunstancias políticas y económicas predominantes. Cabe señalar que Aldrete se refiere, más que al movimiento obrero, al movimiento de las organizaciones populares.

Por consiguiente se requiere investigar el aumento del tamaño de la importancia política cada vez mayor del sector obrero en el momento en que la crisis económica y política ha disminuído la capacidad de respuesta del Estado.

Es preciso pues, preocuparse por presentar una explicación que escape a la dicotomía de los enfoques centrados en la sociedad o centrados en el Estado.

La historia de la intervención del Estado en materia de vivienda desde 1917 presenta ejemplos que no corresponden completamente a la caracterización del Estado mexicano como autoritario y hegemónico (Ibid.: 12).

Los enfoques tradicionales que analizan los mecanismos gracias a los cuales el Estado ha mantenido la paz social y la hegemonía política, no explican de manera satisfactoria las situaciones en las cuales se notan resultados contradictorios.

Para comprender el caso de las políticas de vivienda en México se requiere una conceptualización del Estado que muestre que la burocracia es mucho más permeable a los intereses sociales, pues estos están inmersos de manera mucho más profunda en el Estado de lo que se creía anteriormente. Señala Aldrete-Haas (Ibid.: 25-26), que esta conceptualización nos permitirá escapar de la visión unilateral del Estado autónomo e incorporar la capacidad que tienen las fuerzas sociales para ejercer un poder efectivo frente al Estado.

Por ello, el análisis de lo que el Estado hace en materia de vivienda permite registrar sus cambios. En los cuales, la ejecución de los programas vivendistas no se considera como un

"proceso separado", sino que se concibe como parte del proceso de la política o del proceso de intervención, el cual se caracteriza por ser

un `proceso analítico y político extremadamente complejo en el que no hay un principio o un final, y cuyos límites resultan inciertos. Con frecuencia la intervención misma es producto de coaliciones y negociaciones políticas entre los participantes, ninguno de los cuales se plantea con claridad cómo se solucionará qué cosa con una acción determinada. En ocasiones, las políticas y las acciones surgen de las oportunidades que se presentan más que de problemas específicos, y en ocasiones la implementación de una política es producto no de una decisión sino de un hecho que sucede´ (Lindblom, 1980, citado por Aldrete-Haas, 1991: 18).

Así la vivienda, de uno u otro modo, ha quedado siempre incluida en la "canasta de beneficios sociales" que (como veremos en nuestro capítulo II), el Estado ha utilizado para atraer y conservar el apoyo de grupos sociales o bien para controlarlos y evitar que realicen grandes movilizaciones en su contra. Algunos autores (Ibid.: 19.20), piensan que este uso de la vivienda contribuyó al proceso de creación, formación y consolidación del estado, a la formación de la `estructura del poder´ de esta entidad: la cuasincorporación de los grupos sociales a la organización sectorial del PRI, y la correspondiente estructura interna de control de estos grupos, estructura jerárquica y patrimonial.

En el caso mexicano, como veremos en el capítulo II, casi todos los presidentes a partir de 1917 han procurado intervenir de algún modo en la cuestión de la vivienda para cumplir con los principios sociales de la Constitución y legitimar así al Estado.

se establece que el tipo de intervención elegida -legislación, creación de instituciones, establecimiento de programas, o bien una combinación de éstos- se basó no en consideraciones sobre la situación de la vivienda para la población, aunque ello nunca se haya excluido del todo, sino en la obtención máxima de ganancias políticas y económicas con la menor inversión (Ibid.: 20).

Esta situación perduró hasta fines de los años sesenta en que el Estado pudo intervenir en el rubro de la vivienda, según lo consideraran necesario las diversas administraciones, para ganar o mantener el apoyo de los grupos en el proceso de constituir y consolidar el Estado. Pero ha sido desde principios de los setenta hasta los noventa, en que el Estado se ha visto cada vez más presionado para intervenir en formas que le resultan más costosas, con mayor inversión de recursos y negociaciones políticas. Dicha presión es resultado de la mejor organización lograda por algunos grupos, en conjunción con circunstancias político-económicas que los han favorecido, en un ambiente en el que se pretende acelerar el proceso de democratización. (Idem.)

Por lo tanto José Antonio Aldrete insiste en que, si bien es cierto que existen varios estudios que han abordado la vivienda en los últimos cincuenta años, estos han dejado de lado el análisis de las burocracias del Estado que llevan a cabo los programas habitacionales, siendo que al interior de estas se deciden dichas políticas y las realizan. Por consiguiente es necesario conocer su interrelación con el Estado para la toma de decisiones.

La lógica de las acciones del Estado establece los parámetros de las acciones burocráticas, mismas que a su vez dan vida y moldean la lógica y naturaleza del Estado (Aldrete,1983:320).

Lo anterior se debe a problemas teórico-metodológicos en las formas de abordar las políticas públicas vivendistas. Según Aldrete existen tres enfoques:

1) El economicista que ignora o da por supuestos al Estado y sus burocracias, apoyándose sobre todo en el análisis de costo-beneficio. Considera a la producción de la vivienda como no generadora de empleos ni como mecanismo redistribuidor de la riqueza en países en desarrollo, por lo que recomienda la construcción de vivienda de bajo costo y baja calidad. Tampoco considera los procesos sociopolíticos que están detrás de la toma de decisiones.

2) El análisis de políticas públicas a l'américaine el cual sólo se puede aplicar en sociedades pluralistas y avanzadas como los Estados Unidos y otros países similares; se basa en la organización como un artefacto estructurado por un organigrama, papeles, funciones, etc., y se

evalúa éste por lo que dice que debe hacer y no por lo que en realidad hace. Lo que da como resultado un tratamiento del Estado que es poco útil para la realidad corporatista <sup>17</sup> autoritaria de América Latina.

3) El enfoque marxista, que analiza las políticas de vivienda en el contexto de la estructura y funciones del Estado, como resultado de la lucha de clases, señalando los intereses político-económicos que están detrás de la formulación e implementación de las políticas habitacionales. Se caracteriza por una combinación entre capital monopolista y Estado, para el cual su objetivo es salvar al sistema capitalista y reproducir la fuerza de trabajo. Los estudios que adoptan esta perspectiva, enfocan su análisis sobre las políticas urbanas y de vivienda (la competencia por la apropiación de la ganancia entre la industria de la construcción y la propiedad privada del suelo), que el Estado adopta en sus contradicciones; su determinismo económico impide la observación y el análisis de experiencias particulares.

Ante esto Aldrete propone un nuevo enfoque para el análisis de las acciones de vivienda por la burocracia del Estado. Considera a las burocracias estatales como fenómenos concretos, con varios niveles analíticos, cuyas acciones dependen en parte de los intereses e ideas de sus miembros y de su vinculación con centros de poder en la sociedad. Por lo tanto no debe considerarse su acción como algo muy racional en el sentido de limitarse a metas programáticas. Si no que hay que considerar el establecimiento de relaciones entre individuos que adoptan papeles, que establecen redes, y las instituciones se construyen

gradualmente mediante los encuentros, alianzas o confrontaciones de los individuos, en encuentros y negociaciones diarias. ... la forma organizacional resultante de estos procesos... es limitada y orientada por el contexto político social (Ibid: 344).

Toda formación burocrática por lo tanto es el resultado de la integración particular de intereses de grupos organizados en torno al Estado, además de los intereses internos de la organización burocrática en sí. En este sentido, la investigación debe centrarse en las acciones estatales (o ausencia de ellas) y en los procesos sociales y políticos mediante los cuales se llega a las mismas, tratando de ver en qué medida las decisiones se relacionan con el proceso social en

---

<sup>17</sup> En el siguiente inciso, veremos con más detenimiento el corporativismo mexicano.

que se desenvuelven. Por ejemplo, con INFONAVIT la asignación de vivienda permite la armonía social o por lo menos la ausencia de conflicto en tanto que es un proceso de acumulación disfrazado de justicia social en pos de una legitimación del Estado. (Ibid: 351) En síntesis, las políticas de vivienda debemos observarlas como un resultado de la relación de las fuerzas políticas y económicas, que a su vez son modificadas por las mismas.

### **1.5. El corporativismo, la CTM, y el Congreso del Trabajo.**

Preparamos este subapartado con el fin de rastrear cómo se da, al interior del corporativismo mexicano, la burocracia sindical.

#### **1.5.1. El corporativismo.**

Al respecto, brevemente veremos su conceptualización y posterior manifestación en el caso de México.

Arbós y Giner, nos señalan lo que entienden por sociedad corporativa, aquella en la que los modelos de estructuración fundamentales, los de conflicto social (clasista, ocupacional, étnico) y los de poder y prestigio se ejercen a través de corporaciones.

Pero el corporativismo es más que un patrón peculiar de articulación de intereses, según Gerhard Lehbruch (1992: 177), antes bien, es un patrón institucionalizado de formación de políticas, un sistema integrado de "guía social".<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> "...en que grandes organizaciones de intereses cooperan entre sí y con autoridades públicas no sólo en la articulación (o hasta 'intermediación') de intereses, sino -en sus formas desarrolladas- en la 'asignación autoritaria de valores' y en la implementación de tales políticas. Precisamente por causa de la íntima penetración recíproca de las burocracias estatales y las grandes organizaciones de intereses, el tradicional concepto de 'representación de intereses' se vuelve totalmente inapropiado para un entendimiento teórico del corporativismo."

Charles W. Anderson (1992: 264), también coincide en que el término de corporativismo es propiamente aplicado a la representación estructurada de intereses funcionales en el proceso de formación de políticas.

Para Schmitter (citado por Anderson, *Ibid.*), el corporativismo es definido como:

un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado y que han recibido un monopolio representativo deliberado dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre su selección de dirigentes y la articulación de demandas y apoyos.

En relación a la representación, Matilde Luna (1992: 269-270) distingue cinco formas principales de ésta: la corporativa, la clientelista, la pluralista, la partidaria y la directa, en este caso se refiere a la inserción de miembros del empresariado como funcionarios del gobierno, que simultáneamente conjugan su posición económica con una posición política en el gobierno. Apoyándose en la diferenciación que hace Schmitter, considera que el clientelismo se refiere a individuos o grupos económicos con posiciones estratégicas en la estructura económica o política en un momento dado, que por lo general negocian con el gobierno apoyos económicos a cambio de apoyos políticos. En cambio, el pluralismo:

...alude a grupos de interés o grupos de presión, o incluso a organizaciones y asociaciones, que no necesariamente tienen una posición estratégica y que compiten con otros grupos u organizaciones para tutelar los intereses que representan, los cuales pueden llegar a articularse en torno a demandas de carácter económico muy específicas (por ejemplo, frente a una política fiscal) de carácter social (frente a la educación pública o en contra del aborto) o político (como el respeto al voto) y tienen por ello una base social compleja (es decir, no exclusivamente empresarial).

Para poder analizar las relaciones corporativas, Luna recurre a algunos subtipos que señala Schmitter. Retoma la diferencia entre un corporativismo estatal (impuesto desde arriba y con un grado relativamente alto de control gubernamental), y uno social o liberal, el cual "emerge desde abajo con el consentimiento voluntario de las categorías de interés involucradas" y que sin estar sujeto a reglas gubernamentales goza de un amplio reconocimiento público. Retoma también la distinción entre un corporativismo tripartita (en el que el gobierno, los trabajadores y los empresarios están representados sobre bases paritarias), y otro bipartita (con representación solamente empresarial y gubernamental). También distingue entre un macro-corporativismo (el cual se asienta en acuerdos de carácter nacional "que involucran la coordinación de políticas a través de múltiples sectores económicos y campos de políticas públicas" y que con frecuencia adoptan la forma de "pactos sociales"), un meso-corporativismo (que "opera a nivel de sectores específicos y también de regiones"), y un micro-corporativismo (que "alude a la concertación de intereses organizados a nivel de empresas o comunidades locales"). Y por último, la distinción entre un corporativismo económico, centrado exclusivamente en demandas relativas al ámbito de la producción, y un corporativismo político, que además de otras características, incluirían la de tener una relación orgánica con los partidos políticos y el planteamiento de demandas estrictamente políticas que se suman a las económicas.

El término corporativismo, señala Manuel Camacho (1993), ha sido usado como un modo de vinculación entre el Estado y la sociedad, vinculación definida como el tipo de representación social no competitiva que integra verticalmente a los gremios y a las clases subordinándolos al Estado. Pero, el carácter no competitivo de la representación social y su integración vertical son en la realidad mexicana más plurales que en el planteamiento clásico de Schmitter. Por ello, sugiere, es mejor tomar el término como una "forma de representación o de política gubernamental". También sugiere tomarlo no como perspectiva teórica ni explicación última sobre todo de los procesos políticos latinoamericanos, sino sólo en su uso instrumental, como

"un término útil para denominar ciertos tipos de orientación política y de representación gremial inducida o controlada por el Estado. Por último, considera pertinente (pp. 25-26) utilizar el término de semicorporativismo:

El corporativismo, como política gubernamental, proviene de (y corresponde) a una orientación ideológica estatista (organicista) y se ejecuta en la forma de decisiones con el propósito de facilitar el predominio estatal y disminuir la fuerza y los proyectos de la sociedad civil. Como representación social, el corporativismo es el medio para mantener divididas a las fuerzas sociales al mismo tiempo que se les supedita ideológica y organizativamente al Estado. (...) en el caso del corporativismo, por no tener otro término nos quedamos provisionalmente con el de *semicorporativista* para expresar la idea de un modelo corporativista incompleto.

Sin embargo, creemos que es pertinente mencionar que en torno al término corporativismo existe un gran debate.

#### **1.5.1.1. Debate sobre el corporativismo.**

Ya Salvador Giner (1987: 104-106) desde mediados de los ochentas mencionaba que existía un intenso debate sobre el desarrollo del corporativismo, en cuyo seno las posiciones sobre la naturaleza del fenómeno diferían, pero la mayoría lo veía confinado a un proceso triangular entre gobierno, sindicatos y empresarios. Observa que para los que están de acuerdo en este consenso, son cuestiones decisivas la intervención e intermediación estatal entre trabajo y capital, así como la inversión estatal en la economía capitalista.

El sociólogo francés Raymond Aron señala que la operación del aparato estatal nunca es independiente de las clases sociales, pero sin embargo no queda adecuadamente explicada por el poder de una sola clase.

La 'clase política' es una 'estrecha minoría que ejerce realmente las funciones políticas del gobierno. (...) 'clase gobernante' es una redefinición dirigencial del

concepto para denotar a `las personas privilegiadas que, sin ejercer funciones políticas reales, influyen en quienes gobiernan y en quienes obedecen, en virtud de la autoridad moral que poseen, o de su poder económico y financiero´ (Citado por Robert Ardfoord, Idem.).

Para el sociólogo alemán Ralf Dahrendor, la "clase gobernante", es la de "los grupos dominantes en los conflictos políticos". (Citado por Ardfoord, Ibid.: 202)

Para teóricos pluralistas como Samuel Huntington, el estado está sujeto, no a contradicciones externas, sino sólo a la tensión interna de lograr un equilibrio entre su función consensual y su función representativa (Ibid.: 203).

Para Lorenzo Meyer (1989: 21),

el corporativismo resulta en la práctica, un arreglo político ideal para la creación y sostenimiento de un sistema autoritario, como ha sido el caso mexicano.

Para Juan Felipe Leal (1985: 20-21), el término corporativismo denota:

A) la representación de intereses profesionales mediante una compleja red de organizaciones públicas, que buscan hacer más sencillo y al mismo tiempo más representativo el proceso de toma de decisiones; b) la estructura política corporativista tiende a reducir la competencia por el poder y a acentuar las relaciones conciliatorias entre las diversas clases y grupos sociales, mediante su articulación vertical o subordinada al aparato estatal.

Y señala, que de esta forma, el modelo corporativo promueve la institución de un sistema político fundado en la representación corporativa, que remplaza -total o parcialmente- al sufragio político sobre base territorial.

### **1.5.2. Antecedentes organizativos en México.**

Este inciso es básico para poder conocer posteriormente, el surgimiento de la burocracia sindical.

Al reconocerse, en 1917, el derecho que asiste a los trabajadores para asociarse sindicalmente, se abre una nueva etapa, que se extiende hasta 1928; y que de acuerdo a Juan Felipe Leal (1985: 81), puede resumirse en los siguientes puntos: 1) Se produce una formalización de las agrupaciones sindicales de los trabajadores, que supone la existencia de una representación de orden permanente y de un aparato funcional. 2) Si bien los sindicatos de corte gremial siguen siendo los más numerosos, se observa un incremento, proporcionalmente mayor, de los sindicatos por empresa. 3) Se observa el despunte de la asociación centralizada de los trabajadores en federaciones por regiones o por rama industrial. 4) Surgen las primeras confederaciones nacionales. 5) Se establece, por vez primera, la distinción entre la acción económica y la acción política; entre el sindicato y el partido político.

El que los aparatos burocráticos de los sindicatos lograran expandirse en el periodo 1917-1928, se debe al desarrollo alcanzado por las propias agrupaciones sindicales, y como producto del estatuto que dichas asociaciones adquieren en el proceso de redefinición de las relaciones entre el sistema económico, la sociedad y el Estado.

Con esos añadidos en la Constitución del 17, se sanciona el sistema de relaciones laborales y a la vez contempla la fiscalización estatal mediante los siguientes mecanismos (Cfr. Leal, op.cit.: 84): el registro de las asociaciones sindicales -obreras y patronales-; una legislación que califica los conflictos y las huelgas; comisiones mixtas, obrero-patronales, -por fábrica, distrito industrial, región, o plano nacional y convenciones -también mixtas-, que constituyen órganos corporativos no permanentes, y por último las Juntas de Conciliación y arbitraje.

Para esto, ya las estructuras y las funciones de las agrupaciones sindicales requieren de la presencia de una extensa y diferenciada capa de funcionarios permanentes. Pero además, como señala Leal (1984), requieren de una burocracia administrativa conformada por empleados de intendencia, secretarías, gestores, asesores jurídicos y económicos, etc. Algunas de estas

ocupaciones suponen un conocimiento técnico y altamente especializado, que con frecuencia convierte a este tipo de empleados en personas que ejercen una gran influencia en las agrupaciones. Esto incluye también el caso de los gestores, encargados de ciertas tramitaciones, quienes aprovechan en ocasiones el conocimiento de las relaciones inherentes a sus tareas, para situarse en posiciones destacadas -aunque informales- dentro de la agrupación sindical (Idem.). La burocracia administrativa aumenta vertiginosamente, y cumple un papel de enlace informal entre la burocracia sindical y los socios de base de la agrupación. De esta manera la ampliación de funciones de los aparatos burocráticos de las agrupaciones sindicales, obedece ya en este periodo, tanto a las necesidades de las propias organizaciones cuanto a los intereses de la burocracia sindical; claro está, en combinaciones muy diversas, pero haciendo manifiesta la presencia del fenómeno del burocratismo.

Con la Confederación General de Trabajadores ya derrotada, sometida y corporativizada, se inicia la era del auge de los sindicatos nacionales de industria; de la hegemonía de la Confederación de Trabajadores de México (CTM); de la institucionalización del movimiento obrero; de las relaciones entre el capital y el trabajo mediadas por el Estado a través de la Junta de Conciliación y arbitraje. Así en 1932 se firma el primer contrato colectivo entre el Sindicato Mexicano de Electricistas y la Compañía de Luz. En 1934

la cláusula de exclusión, aparece constantemente en los contratos colectivos, convirtiéndose en una poderosa herramienta para despedir trabajadores, librando a la patronal de toda responsabilidad (Robles y Angel. 1995: 56).

Es así, que el charrismo sindical surge en 1948 como

dirigencia sindical impuesta, con anuencia estatal y/o empresarial. Su función consiste en controlar -por los medios necesarios- la incorfomidad de los trabajadores (Ibid.: 69-70).

Esta manifestación es sólo una parte del corporativismo sindical en México, que consiste en darle sustento al régimen, marcando hitos importantes a lo largo de su historia. Al respecto,

cabe recordar la resolución de la crisis laboral de 1947-1951 que resulta favorable para la CTM, así como también la restauración de la unidad del movimiento obrero en los años cincuenta y sesenta que consolidaron el pacto social posrevolucionario entre el movimiento obrero organizado y la élite política gobernante (Middlebrook, s/f, 305-307). Los términos de esta alianza nunca fueron tan explícitos después de los años cincuenta como lo fueron en el acuerdo secreto negociado en 1929 entre la CROM y Obregón, en relación al apoyo obrero para el conato presidencial.

El pacto social posrevolucionario consistió en un arreglo general sobreentendido referente a los términos de colaboración entre el gobierno y los obreros. Las administraciones presidenciales sucesivas proporcionaron un amplio rango de subsidios políticos, financieros y legales al movimiento obrero progubernamental y, según el caso, cuando fue necesario, usaron la fuerza para derrotar a los movimientos políticos y obreros opositores que amenazaban a las organizaciones establecidas "oficialmente" y a sus líderes.

Pero por otro lado, la organización obrera recibió también gran variedad de beneficios económicos y sociales, incluyendo vivienda subsidiada por el gobierno, servicio médico, bienes básicos y una cantidad legal de utilidades de las industrias privadas. Por ello, el acceso preferente a estos beneficios se convirtió en una importante base para la legitimidad de los líderes obreros progubernamentales al interior de sus propias organizaciones.

De esta forma, el movimiento obrero subsidiado por el Estado ofreció apoyo crucial al régimen durante las principales crisis políticas. Por añadidura al menos hasta los años ochenta, los sindicatos "oficiales" proporcionaron una base viable de apoyo electoral al partido gobernante y sus candidatos. La capacidad de los sindicatos progubernamentales para movilizar a sus miembros en apoyo al PRI varió de una organización y región a otra, aunque generalmente constituyeron la base más importante para los candidatos del partido gobernante en las áreas urbanas e industriales. Además, la voluntad de liderazgo obrero "oficial" y su capacidad para contener las demandas salariales de las bases y bloquear la movilización obrera permitieron a los dirigentes del gobierno controlar la inflación durante los periodos de inestabilidad económica (Middlebrook, op. cit.: 305-307. Las negritas son nuestras). El acuerdo de la CTM para limitar

los aumentos salariales fue vital para el éxito de los programas gubernamentales de estabilización económica que siguieron a las crisis de devaluación en 1954, 1976-1977 y después de 1982.

Sin embargo, en 1983 y 1984 la administración de De la Madrid se apoyó en el proceso de registro de sindicatos para debilitar a la CTM que estaba protestando contra la inclemente política de austeridad provocada por la crisis de la deuda externa de 1982. Las autoridades laborales favorecieron a las confederaciones rivales (especialmente la CROC y la CROM) en sus esfuerzos de sindicalización y, a cambio, estas organizaciones se opusieron al llamado de la CTM a una huelga general, aceptaron incrementos salariales menores que los exigidos por ésta, y apoyaron abiertamente el programa de austeridad económica del gobierno. De esta forma, en el contexto de una crisis económica nacional que de por sí redujo la capacidad de negociación del trabajador, las divisiones internas resultantes impidieron que el movimiento obrero organizado presentara un frente unido en las negociaciones con la administración de De la Madrid (Ibid.: 384-385).

### **1.5.3. Burocracia sindical.**

Aunque ya hemos venido señalando cuándo surge y cómo se constituye en México la Burocracia Sindical, es pertinente retomar su naturaleza y funciones de mediación que Juan Felipe Leal (1985:35-38) enuncia en doce puntos, y que a continuación podemos resumir algunos de ellos:

-La burocracia sindical establece su nexo fundamental con la clase trabajadora a través del aparato sindical. Pero goza de una autonomía relativa respecto de la clase obrera, misma que le permite desarrollar intereses propios, por más que éstos sean de calidad distinta de los de las clases sociales.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> "...sin que ello modifique, sustancialmente, su naturaleza y sus funciones. Ciertamente, la autonomía relativa de la burocracia sindical, que incluso le permite actuar, hasta cierto punto, en contra de tal o cual interés de sus representados y, desde luego, hacer valer sus intereses, tiene por lítite el carácter clasista de la organización que personifica. De esta forma, dependencia y autonomía relativa de la burocracia sindical respecto de los asalariados que representan, forman parte de una unidad contradictoria". Juan Felipe Leal, 1985: 35.

- Los integrantes de la burocracia sindical son reclutados de las filas de los propios trabajadores organizados, y si contratan empleados manuales y administrativos estos suelen ser antiguos socios o familiares de los socios de la organización. Pero si se trata de empleados especializados, señala, Leal (Ibid. 35), provienen, las más de las veces, de otros orígenes sociales. El ingreso a la burocracia sindical se da a través de la elección entre los socios de la organización.

Normalmente, la ocupación de un cargo de representación sindical se ajusta a la conducta meritoria de la persona en cuestión y no obedece, necesariamente, a su calificación profesional. Los funcionarios sindicales son retribuidos con sueldos fijos -cubiertos con las cuotas de los agremiados o, lo que es más común, con fondos provenientes de las empresas, obtenidos en negociaciones entre éstas y los sindicatos bajo la figura de las llamadas licencias- y ejercen los deberes inherentes a sus cargos como su principal ocupación.

- La burocracia sindical está investida de una autoridad legal y legítima, en la medida en la que su existencia, sus funciones y sus acciones están avaladas en los estatutos y en los hábitos establecidos por la propia organización.

- La burocracia sindical labora en un ámbito conflictuado económico y políticamente, en el que se realizan intereses clasistas. En este terreno, los sindicatos obreros pueden ser concebidos como organizaciones sociales estratégicamente ubicadas en el punto en que se unen el sistema económico, la estructura social y la realidad estatal.

En esta perspectiva la burocracia sindical se sitúa en tres esferas operativas distintas, cruzadas, todas ellas, por la lucha de clases; a saber: a) la del procesamiento, la gestión y la satisfacción de los intereses de sus representados; b) la de las mediaciones entre la organización que encabeza y otras instancias, económicas, sociales y políticas, y c) la de la realización de sus intereses particulares.

---

- Por consiguiente, la actividad de la burocracia sindical no gira en el vacío, sino que se engarza de manera dinámica, y por tanto cambiantemente, con las necesidades, reivindicaciones y demandas de los asalariados que representa. Por eso, su función primordial consiste en procesar y procurar satisfacer los intereses de sus representados, para ello debe movilizar los recursos de la organización, perfeccionar la estructura y el funcionamiento de la misma, promover alianzas, aceptar o rechazar enfrentamientos con fuerzas sociales movidas por intereses antagónicos, etc. (Leal, 1985: 37) De no hacer todo esto, la burocracia sindical corre el riesgo de volverse prescindible y, con ello, ser reemplazada por otra.

- Entre las funciones que debe cumplir necesariamente la burocracia sindical están: a) las que resultan de los esfuerzos de las propias agrupaciones obreras por coordinar y unificar sus acciones, que conducen a la integración de federaciones y confederaciones de dichas asociaciones, ya sean: locales, regionales, nacionales e internacionales. b) las que se originan de las relaciones que llegan a establecerse entre los sindicatos y los partidos políticos. c) las que derivan del reconocimiento del conflicto obrero-patronal por parte del Estado, que conduce a la instauración de mecanismos jurídicos y de órganos administrativos para su regulación.

- Pero también la burocracia sindical se convierte en un "grupo de presión", que reivindica su posición de poder:

su propia expansión, la legítima aplicación de recursos en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o privilegios, o el impulso a iniciativas que consolidan o extienden su autonomía operativa, resultan ser expresiones divorciadas del interés de sus representados (Leal, op. cit.: 38).

- Y como último punto, la facultad que posee la burocracia sindical y la obediencia de sus mandatos no se instituyen siempre y exclusivamente en códigos racionales o legales, elevados sobre un conjunto de ordenamientos estatuidos. Sino que es muy común -sobre todo en sociedades como la nuestra con fuertes componentes agrarios- que dicha racionalidad esté sobrepuesta, en mayor o en menor grado, con otra, de carácter tradicional. En esta perspectiva, la

autoridad y la legitimidad de la burocracia sindical suelen sostenerse, al menos en parte, en el patrimonialismo, patrocinio, el clientelismo, la corrupción y la violencia.

Pero si bien, el aparato burocrático sindical está fuertemente vinculado al Estado, también tiene sustentos propios y, sobre todo, está cubierto por la sombra que le ofrecen los vacíos de poder que resultan de nuestro peculiar sistema político. Por ello, no habrá voluntad política que pudiera sustituir de golpe al aparato burocrático (Camacho, Manuel: 1976:524).

#### **1.5.4. El Congreso del Trabajo.**

Como ya lo mencionó Leal (op.cit.: 53-55), el Congreso del Trabajo es una "organización techo", montada sobre la estructura organizativa y de gobierno de todas y cada una de las agrupaciones que lo integran. Este esquema garantiza, a la vez la coordinación del sindicalismo oficial y el mantenimiento de los feudos de las burocracias de las disímiles agrupaciones sindicales que conforman al Congreso del Trabajo.

Manuel Camacho (1976: 496), señala que el papel y la importancia de las burocracias sindicales frente a sus base, frente al grupo gobernante, a los empresarios y a sí mismas, se encuadraron en el Congreso del Trabajo, como nuevo espacio político por excelencia del movimiento obrero organizado en el que se vinculaban las prácticas del "control corporativo" del sindicalismo del PRI..

Desde la crisis política de 1958-1959 las relaciones entre la clase trabajadora, la burocracia sindical y el grupo gobernante, se modificaron radicalmente. La salida a la crisis fue notablemente violenta y marcó una nueva etapa de relaciones entre los actores, cuyas manifestaciones se presentaron durante la década de 1960. Con ello la memoria política del grupo gobernante tenía un nuevo motivo de reflexión: la experiencia de 1958-1959. Las respuestas gubernamentales a partir de los enfrentamientos ocurridos serían otras: ampliar las políticas de seguridad social y entrar en una nueva etapa de negociaciones entre capital y trabajo. Hubo un incremento progresivo de instituciones para el fomento de la vivienda como el Instituto Nacional de la Vivienda, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el Indeco,

el Fovissste, y, en fin, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Las organizaciones encuadradas en el Congreso del Trabajo, a pesar de sus diferencias particulares, son generalmente intermediarios entre una masa obrera organizada y controlada desde arriba y un Estado con el cual negocian y al que respaldan. No sólo constituyen asociaciones que persiguen influir en las decisiones gubernamentales sino que además contribuyen a mantener el orden social interno, obteniendo a cambio posiciones políticas, recompensas económicas o pasando simplemente a compartir el poder (Ibid.:496-497).

### **1.5.5. ¿Crisis del corporativismo en México?**

Así pues, el sindicato corporativo de la revolución mexicana, que De la Garza (1989) ha definido como un sindicato circulatorio en las grandes negociaciones estatales y patrimonialista en las relaciones dentro de las fábricas, ha entrado en contradicción ante el rumbo actual de la acumulación y ante la redefinición de la función estatal en este patrón de acumulación.

Esto se hizo evidente durante el sexenio de De la Madrid pues en términos reales, más allá del parapeto institucionalizado que aún hoy en día permanece como la Comisión de Salarios Mínimos o las Comisiones de Seguimiento de los pactos recientes, no se ha podido impedir que disminuyan enormemente las capacidades de las centrales sindicales oficiales de influir en las políticas salariales y de aquellas que repercuten sobre el empleo.

Por consiguiente, De la Garza (Ibid.: 10-12) manifiesta que el futuro del corporativismo sindical está en función del patrón de acumulación que se imponga en el futuro.

El conjunto de bienes económicos ofrecidos por el Estado a las representaciones corporativas no pudo mantenerse, y de hecho empezó a reducirse sensiblemente, sobre todo a partir de la administración de Miguel de la Madrid. El empleo, los salarios y las prestaciones no sólo se estancaron sino que decrecieron vertiginosamente (Casar, María Amparo, Nexos: 49-50), como veremos más adelante en nuestro estudio.

Desde De la Madrid, se pueden constatar las siguientes tendencias:

1) El sindicalismo corporativo ya se ha convertido en una estructura limitada. (...) el sindicalismo tradicional ya no es capaz de aglutinar y representar a todos; por esta razón se promueven cambios en la estructura y en los liderazgos; 2) el sindicalismo centralizado, ya no representa para el Estado, una garantía de control y dominación política, la CTM y el CT ya no representan las únicas opciones políticas para el Estado; 3) en los 90, el sindicalismo oficial recurre más frecuentemente a la fuerza con el objeto de mantener su influencia laboral y política; el Estado ha apoyado sin duda al sindicalismo oficial y 4) pretende un sindicalismo que ya no influya en las propuestas económicas nacionales. 5) Se pretende un sindicalismo vinculado más directamente a las empresas: con una acción más laboral o gremial que política; que no presione al Estado, que promueva la productividad y la calidad en la planta productiva, que se restrinjan al ámbito productivo y de gestión laboral. (Aguilar, Javier, 1995:59)

Por ello, se puede predecir lo siguiente:

En los métodos cotidianos del quehacer sindical, no se preveen cambios en sí mismos; en gran medida han continuado y continuarán los métodos verticales, coercitivos, autoritarios, sobre los trabajadores organizados. En los liderazgos sindicales, se buscará sustituir a los dirigentes más desgastados, que ya no tienen capacidad de dominación, también se presionará a los líderes que no acepten los proyectos del gobierno o de las empresas. (Ibid.: 59-60)

Pero también -y esto quedó demostrado-, se elimina a los líderes que pretenden caminar por cuenta propia o que se oponen a los proyectos gubernamentales. Sin embargo, a pesar de lo señalado anteriormente, se nota una crisis estructural del corporativismo sindical, misma que se

evidencia al recurrir a la violencia y a todos los recursos que le puede ofrecer el aparato estatal. (Ibid:60)

La crisis de representación de las dirigencias obreras conlleva a una crisis del corporativismo mexicano. Todo esto como resultado de la poca eficiencia del sindicalismo oficial para defender los intereses obreros, lo cual ha llevado a una crisis de representación de las organizaciones y dirigencias sindicales, así como de algunas instituciones laborales.

La CTM ocupó durante décadas el papel de negociadora a nivel nacional de los salarios y las prestaciones; orientando con ello, la política social del Estado Mexicano al definir los gastos de vivienda, salud, educación, en todos los ámbitos de nuestro país.

En 1983, la política anticrisis del Estado afectó a la CTM, pues a sus líderes se les fue desbancando tanto de la política del gasto social, de la negociación real de los salarios, así como tampoco se les consultaba ya para tomar decisiones en el espacio del poder político. (Ibid:62)

Con Salinas de Gortari se evidenciaron algunas cosas, y que sintetizo (Idem):

1) El Poder Ejecutivo Federal interviene abierta o encubiertamente en la vida sindical; 2) elimina a los líderes con amplio poder económico y/o político; suprime a los líderes más desgastados y a los que se oponen a la modernización. 3) Al reagruparse a los líderes se rearticulan las alianzas con el Estado, 4) renovar al personal del corporativismo sindical para beneficio del propio Estado. 5) al gobierno le interesa renovar el corporativismo del PRI y adaptarlo a la estrategia de la modernización.

Pero a final de cuentas los trabajadores y sus sindicatos se encuentran sin representaciones nacionales que los defiendan verdaderamente ante los patrones y el Estado, Aguilar señala que esto tal vez se deba crisis de liderazgo y crisis de representatividad.

Con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se impulsó una política económica y laboral muy similar a la de De la Madrid. Y fué en el área sindical (Ibid. 63) donde se practicaron

algunos de los aspectos más novedosos de su política. Al vincular la idea de la modernización económica con la modernización sindical se ha justificado una intervención mayor del Estado en las estructuras y dirigencias sindicales. Al respecto, la CTM demostró tolerancia y pasividad, a la política estatal claramente más cercana a sus intereses.

La cúpula sindical no acepta que ya no funciona aquel histórico pacto social (suscrito en 1917 y 1938). De lo contrario, implicaría para la vieja dirigencia, asumir una actitud de lucha, que hoy por hoy, carece de nuevo proyecto político y social para el conjunto del movimiento obrero (Ibid. 64); así que mientras se conforma un nuevo proyecto sindical, las clases trabajadoras seguirán resistiendo los efectos de la crisis y la modernización.

En el presente capítulo revisamos los aspectos teórico-conceptuales de las políticas vivendistas y los agentes sociales involucrados. Hicimos un breve recorrido por el corporativismo y el surgimiento de la burocracia sindical, ambos puntos fueron tratados de manera somera para poderle dedicar el siguiente capítulo a un aspecto fundamental de nuestra investigación: los antecedentes y las etapas de las políticas habitacionales en México.

## CAPITULO 2

### LAS POLITICAS HABITACIONALES EN MEXICO

En los antecedentes nos remitiremos a la intervención gubernamental en relación al problema de la vivienda, sin considerar como equivalentes, política habitacional con sistema de vivienda estatal, porque eso nos restringiría el conocimiento de las políticas habitacionales que son mucho mas amplias y por lo tanto no sólo se refieren al sistema de vivienda estatal, sino que engloba medidas adoptadas en el sistema inquilinario, en política de suelo, etc.

Pero cabría considerar previamente que, en México, dentro del contexto de América Latina, tanto el diseño urbano y la construcción a gran escala quedaron establecidos fundamentalmente en el marco de la Alianza para el Progreso y, más tardíamente también, en la configuración institucional de países en Asia y Africa a partir de las independencias, con el fin de solucionar el creciente problema habitacional urbano. En estas regiones del subdesarrollo, el fenómeno de la urbanización acelerada y las migraciones rurales duplicaba la población de las ciudades principales cada 10 o 12 años, mismos que sustentaban sus economías en la exportación de los productos agrícolas y en una incipiente industrialización. Al mismo tiempo se consolidaba el centralismo administrativo subordinando la gestión de los gobiernos locales.

A partir de finales de los cuarenta (Cfr. Martínez Edgardo, 1994: 93) con el surgimiento de instituciones encargadas de la producción de vivienda en varios países latinoamericanos, se fueron materializando los proyectos habitacionales urbanos en grandes bloques. Para México esto se dió en los setenta, con el surgimiento del INFONAVIT. Sin embargo la política de realización de bloques de vivienda en serie y de bajo costo presentó cambios a partir de experiencias piloto ante el desafío urbano y paralelamente a la disminución de la inversión pública en materia de vivienda, ligado a una articulación de recursos públicos con los programas “participativos” para familias autoconductoras. De esta manera se implementaron programas más accesibles acordes con los ingresos populares y sobre todo que permitieran al Estado tener una menor inversión en terrenos y servicios básicos de dichos desarrollos. Este modelo estaba basado en la integración de

recursos locales en conjunto con los propios pobladores y se fundamentaba en las ideas que surgieron en 1976 en la Conferencia del Hábitat, en Vancouver.

Con lo anterior se inauguró un nuevo modelo de proyectos oficiales que involucraban al usuario/productor en la puesta en marcha de dos tipos de programas: “lotes con servicios” –que se dio en el caso de México- y el “mejoramiento de barrios existentes”. En efecto en el caso de México el FIVIDESU y el FONHAPO, éste último en la década de los ochenta, constituyen un ejemplo de lo anterior en un marco institucional. Cabe señalar que dichos programas resultan acertados ante la ineficacia burocrática para obtener terrenos en la cantidad necesaria. La inhabilidad de las instituciones públicas –centrales y/o locales- para dar solución al problema de la vivienda, es patente. Aunque ciertamente involucra problemáticas como la creciente emergencia de la pobreza urbana que carece de los servicios de infraestructura y de terrenos urbanizados inmersos en la especulación.

A continuación, daremos un panorama general de las acciones del Estado mexicano en materia de política habitacional, en la cual han participado organismos públicos (INFONAVIT, FOVIMI, BANOBRAS) en la producción de vivienda masiva, -a partir de los años setenta- con la idea de aplicar economías de escala, es decir hacer el mayor número de casas al menor costo. En particular el INFONAVIT, representa la cristalización de los programas y el funcionamiento en general de la dinámica de la relación del Estado-Sindicalismo oficial. A la vez que dichas acciones contribuyeron a la reactivación de la industria de la construcción (como lo veremos en nuestro caso de estudios) después de años de aguda recesión.

De esta manera pasamos a la identificación de las distintas etapas de la política habitacional en México.

## **2.1. Etapas de las políticas habitacionales en México.**

Para ello retomaremos como antecedentes. las cuatro grandes etapas en la política urbana de vivienda del Estado Mexicano, que son las mismas en las que coinciden diversos estudios (Entre otros, Castells, 1977), y que veremos a continuación: 1) Post revolución hasta 1940; 2) 1940 a 1963; 3) 1963 a 1970; 4) 1970 a 1980.

Aunque esto no significa que las carencias habitacionales y de servicios en las ciudades sean un hecho nuevo, al igual que la especulación con el suelo urbano han existido siempre como señala Donoso (1989: 8-12) en México, por ejemplo, en 1865 Maximiliano creó el comité de las clases menesterosas, y decretó que los empleadores, en determinadas circunstancias, debían proporcionar agua, habitación, atención médica y educación elemental a los trabajadores y sus familias. Pese a que el decreto era utópico, en todo caso es anterior a cualquier demanda en ese sentido. En el citado decreto de Maximiliano, se ordena a los empleadores que resuelvan los problemas que atañen a sus obreros, pero el Estado no se considera el llamado a resolverlos. Parecido fue el destino de las huelgas inquilinarias de Santiago, Lima y Veracruz. Esto no quiere decir que el Estado no se haya preocupado por la cuestión social. Se dictaron leyes sobre condiciones mínimas de vivienda, y se crearon instituciones de crédito para financiarlas, pero si profundizamos veremos que el Estado no destina recursos para estos rubros. Los préstamos son con el interés usual y en las mismas condiciones que cualquier préstamo hipotecario, con la sola salvedad de que el Estado determina que algunos obreros o artesanos pueden ser objeto de créditos. Si no paga correrá la misma suerte que cualquier deudor moroso, se remata su vivienda judicialmente. Esta situación irá cambiando lentamente en América Latina a partir de la década de los 30 en que el Estado empieza a tener una intervención directa en la industrialización.

### **2.1.1. La etapa post-revolucionaria hasta 1940.**

Es en este gran lapso de tiempo en que se puede observar cómo hasta la década de los años treinta, las políticas habitacionales del Estado se centraron en la vivienda arrendada y en menor escala, sobre la promoción de vivienda estatal. La política urbana y la regional estuvieron encaminadas a la realización de obras Públicas de infraestructura -sobre todo con Cárdenas-, que sirvieran de base al desarrollo industrial y al establecimiento de una red de comunicaciones. A pesar de que en esta etapa la acción sobre la vivienda era muy limitada, resulta interesante mencionar algunas iniciativas gubernamentales y sus efectos socio-políticos.

Al respecto, se puede decir que ya desde finales del Porfiriato habían surgido algunos proyectos para cubrir el déficit habitacional, tales como repartirse las casas por sorteo (González

Navarro: 1974, 175). Pero sobre todo es a partir de 1913<sup>20</sup> -con Huerta, donde se realizaran proyectos para construir casas pagaderas en 10 años; y a su vez el Departamento del Trabajo proyectará casas para arrendamiento (Ibid: 176). Carranza propondrá también sugerencias con el fin de evitar las epidemias por el hacinamiento (Idem). Para estas fechas creemos que es posible ya hablar de la existencia de un sistema de vivienda: el de arrendamiento. Y a la vez, de la inauguración de una nueva práctica "la de concertar alianzas y apoyo de masas en torno a las reivindicaciones habitacionales" (Perló, 1979: 772) de tipo inquilinario.<sup>21</sup> Pero si bien, en 1915 y 1916 se dan una serie de medidas favorables a los sectores populares e inquilinarios y otras en favor de los obreros y los campesinos, también es cierto que una vez que Carranza logró consolidar su gobierno refrenó e incluso anuló disposiciones favorecedoras a los inquilinos en defensa de los propietarios urbanos, conformados por viejos porfiristas, un buen número de extranjeros y una gran cantidad de revolucionarios (Ibid. : 775).

En la elaboración de la Constitución de 1917 -y después de una fuerte lucha entre el grupo de Carranza y los diputados constituyentes llamados "los radicales"-, se insertó en el artículo 123 dos disposiciones relativas al problema habitacional (Ibid: 774), la fracción XII determinaba lo siguiente:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer

---

<sup>20</sup> Año en que el déficit aumenta debido al incremento de la población en la capital del país por haberse extendido la revolución. Por esa época también se dió el caso de que en varias fábricas textiles los dueños rentaran casas a sus trabajadores, pero ante la crisis en esa industria se redujeron las labores en 1913, por lo que en el caso de los operarios de la fábrica "La Magdalena" Contreras, pidieron se les liberara del pago. A lo que de acuerdo con el Departamento del Trabajo los patrones concedieron a los obreros que percibían sueldos menores a los tres pesos diarios, que no pagaran las rentas de sus casas hasta que se regularizaran las labores (González Navarro, 1974: 175).

<sup>21</sup> Esto con el fin de atraerse o neutralizar a las masas inquilinarias mediante la promulgación de un decreto de septiembre de 1914, que concedía un plazo de hasta tres meses con la desocupación de las casas destinadas a la habitación o giro mercantil, con renta inferior a 50 pesos mensuales (González Navarro, op. cit., p. 176). En enero del siguiente año, Carranza nulifica los aumentos en las rentas de las casas habitación en la ciudad de Veracruz con el fin de contar con el apoyo popular dado que ahí había instalado su gobierno ante la presión del ejército villista (Idem.). Se eliminaron a las fuerzas villistas pero aún quedaba, entre otros, Zapata, así que para consolidar el poder había que asegurar el apoyo popular y al inquilinario, por lo que en 1915 y 1916 se dieron una serie de medidas al respecto (Idem.)

escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de poblaciones y ocuparen un número mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

En cuanto a la fracción III, esta determinaba que serían consideradas de utilidad social las cooperativas que se fundaran para construir casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores. Con lo cual el problema de la vivienda se abordaba en forma parcial atacándose una parte del asunto y dejando de lado la cuestión inquilinaria que era el meollo del problema habitacional (Perló, op. cit.: 775) y que más adelante surgirá con mayores bríos.

Al respecto, cabe recordar los movimientos inquilinarios contra los casatenientes a principios de los años veinte en varias ciudades del país. siendo el más famoso el ocurrido en 1922 en la ciudad de Veracruz y brutalmente reprimido por Obregón. En este caso el gobierno estatal en su papel de conciliador, decretó una ley inquilinaria que solo afectó a ciertas casas-habitación.<sup>22</sup> Esta medida beneficiaba a un sector de inquilinos y a la vez afectaba a una fracción de propietarios. Dicha lógica política mediatizaba un sector significativo del movimiento inquilinario, tal vez el núcleo más combativo -según Perló-, otorgándoles un beneficio cuyo propósito era alejarlos de cualquier nueva "inquietud" en la lucha habitacional. Pero por otro lado, esta medida no afectaba a la propiedad privada en su conjunto sino únicamente a una parte y con ello, llevaba a cabo la división de los propietarios. De esta forma "el Estado emergía como el conciliador social por excelencia entre las distintas clases e intereses sociales" (Ibid: 778).

Si bien esto sucedió en aquella entidad, en cambio en la ciudad de México en la correlación de fuerzas estaban los propietarios inmobiliarios en gran ventaja por estar en sus filas los miembros más prominentes del gobierno, que además de ser el bloque más poderoso contaba

---

<sup>22</sup> Sólo afectaba a las casas-habitación con rentas inferiores a los 100 pesos mensuales y ubicadas en la parte central de la ciudad. La lucha entre los distintos sectores involucrados en la problemática habitacional (inquilinos, propietarios inmobiliarios y el Estado), origina un cambio dentro de la estructura inmobiliaria habitacional con el surgimiento de vivienda de renta congelada en una parte del centro de la ciudad, "cuyo nivel de arrendamiento escapará completamente a las fuerzas económicas del mercado" (Perló, 1979: 778).

con todo el respaldo del gobierno federal. Por su lado, en esta escena política, el movimiento no era una fuerza social y política que manifestase una fuerza como tal (Ibid: 780).

Es con el gobierno de Obregón que la política ya no estará limitada a la estructura habitacional de vivienda arrendada, sino que se empezarán a dar las primeras manifestaciones hacia un sistema de vivienda de tipo estatal, en el cuál la promoción habitacional destinada a una clase o sector social surgirá directamente bajo el auspicio legal y económico del Estado, mismo que sera el que realice la selección de los beneficiados (Idem). Esto se explica porque desde el inicio de su gobierno, numerosos sindicatos obreros y empleados de sectores de clase media le pedirán ayuda a Obregón y también para que les otorgara facilidades en la construcción habitacional.<sup>23</sup> Pero dada la situación económica y política de ese momento, los pocos recursos gubernamentales se canalizarán en su mayoría al mantenimiento del ejército (principal origen de poder en esa coyuntura) y reconstrucción de infraestructura . Por lo tanto los recursos para el financiamiento de obras de bienestar social en las que se incluye la vivienda, seran muy reducidos. Obregón se inclinará hacia una organización sindical específica, la Confederación Regional Obrera de México (CROM),-con la que se iniciaría la tradición de prestación habitacional sindical- otorgándole preferencias y concesiones e iniciando con ello "las primeras prácticas en las que el Estado entabla relaciones de apoyo y alianza hacia un determinado sector del sindicalismo"(Ibid: 782). Esta relaciones de alianza con la organización más importante en esos momentos, no exenta de contradicciones, se logra gracias a que la CROM resulta soporte y aliado fundamental del gobierno desde la candidatura a la presidencia y durante el periodo de Obregón. Merced a ello, recibe beneficios como el control de puestos públicos y vivienda sobre otras organizaciones sindicales que no concordaban con Obregón, como era la Confederación General de Trabajadores (CGT) (Idem).

A partir del gobierno de Calles fueron madurando las instituciones oficiales destinadas a resolver el problema de la vivienda (González Navarro, 1974: 199), y de las desastrosas

---

<sup>23</sup> Obregón ya desde 1921 empezó a hacer sugerencias y proyectos, pero es hasta 1923, ante las numerosas solicitudes que recibía que se decide fraccionar el ex-hipódromo de Peralvillo para formar una colonia de obreros y empleados. A fines de ese año ya estaban repartidos todos los lotes (González Navarro, op. cit., p. 198). "Al finalizar 1926 se formó una cooperativa que tropezó con serias dificultades iniciales, principalmente por los malos manejos de sus dirigentes" (Idem.).

condiciones de las casas de vecindad. Los primeros antecedentes institucionales dependientes del Estado se encuentran en la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro constituida en 1925, que entre otras funciones otorgaba créditos a sus derechohabientes para la construcción o adquisición de vivienda,<sup>24</sup> siendo el sector beneficiado el de los empleados del gobierno. La "institucionalización" de esta práctica política tenía como finalidad "asegurarse la fidelidad de uno de los sectores más inquietos de la escena política nacional, los burócratas, la única fuerza organizada, además del ejército, con la que directamente podía contar el gobierno"<sup>25</sup> (Córdova, 1973: 357).

El favorecer a la burocracia por su lealtad, con financiamientos habitacionales, prestaciones sociales y en materia salarial tuvo por objetivo político la reproducción de la división de los canales, y el mantenimiento de las instituciones a las cuales debían acudir los distintos sectores a plantear sus demandas. Al ser fragmentadas las demandas sectorialmente, el gobierno cortaba la posibilidad de una "globalización" de las luchas económicas y políticas, lograba mañosamente un amplio margen de maniobra al estar capacitado para atender las abundantes reivindicaciones y demandas de acuerdo a una cierta "jerarquía" política y disponía de la posibilidad de alternar en distintos frentes las medidas de concesión y represión. Las cuales serían expresiones de ese proceso de corporativización que culminará durante el periodo cardenista. De esta manera la vivienda estatal quedará encuadrada en esa estructura corporativa (Perló, 1979: 785).

Durante el gobierno de Calles, la alianza con la CROM se afianza lo que permite al gobierno ser un mediador ante las demandas de la clase obrera.

A partir de 1929, a raíz de la crisis mundial del capitalismo es cuando la depresión económica se acentuará verdaderamente en el país, y actividades como la de la construcción,

---

<sup>24</sup> "Mediante un pequeño descuento en los sueldos de los cotizantes y el suministro por parte del gobierno federal de una cantidad suplementaria se creaba un fondo especial destinado a sostener a sus miembros, cuando por razones de edad o incapacidad debían abandonar el servicio, con el pago de pensiones inferior a los sueldos; el mismo fondo debía facilitar a los empleados en servicios la adquisición de terrenos o casas" (Perló, op. cit., pág. 784). Dicho programa no supera las 400 ó 500 viviendas por año (Castells, 1977: 1173).

<sup>25</sup> Pero no por ello, Calles dejó la relación que el anterior gobierno tenía con la CROM, al contrario, reforzó sus relaciones y utilizó esa alianza para fortalecerse ante Obregón, el ejército, los movimientos regionales y el Partido Nacional Agrarista, pero también para controlar las demandas salariales de la clase obrera logrando resultados óptimos (Perló, 1979: 783).

sobre todo la que estaba ligada a las inversiones estatales, disminuirán en forma considerable. Así que en la época del maximato (1928-1934) y por lo que respecta a la vivienda promovida por el Estado, la burocracia será la que continúe beneficiada.<sup>26</sup>

Con la Ley Federal del Trabajo promulgada en 1931<sup>27</sup> se sumaron esfuerzos a la Constitución de 1917, pues en ambas se sistematizan con obligatoriedad legal, lo que antes era concesión, que los patrones con más de 100 trabajadores proporcionaran habitaciones cómodas e higiénicas a éstos como inquilinos.

Con Cárdenas se manifiestan cambios importantes en la estructura habitacional, aparece un nuevo sistema habitacional: las colonias proletarias (Ibid: 790)<sup>28</sup>, -la creación de éstas ayudó al gobierno a mantener el control político e ideológico de la clase obrera- que en verdad ya se venían manifestando anteriormente aunque en forma incipiente en la entonces periferia de la

---

<sup>26</sup> En 1932, el Departamento del Distrito Federal patrocinó un concurso sobre la casa mínima para el obrero y la clase media, se proyectaron varios tipos de casas, viviendas solas o con taller. Para ello se eligió un terreno con buenas vías de comunicación en un centro obrero: Balbuena. "Esta colonia, tenía el objeto de servir de modelo y de estímulo a los industriales y patrones para que cumplieran con la obligación constitucional de proveer a sus trabajadores de casas, por lo pronto se prefirió que las recientes construídas en Balbuena [108 casas] fueran vendidas y no alquiladas por el Estado" (González Navarro, op. cit., pág. 200). Como el Departamento del distrito Federal, confiaba en que su política habitacional sería imitada por los gobiernos de los estados y municipios, inició otra construcción para obreros y empleados en San Jacinto (205 casas). Al igual que en el caso de Balbuena, junto con las casas se les entregaba a los adquirientes un seguro de vida, "dentro de un vasto plan para resolver en escala nacional el problema de la vivienda en las ciudades, fábricas y centros de población agrícola" (Ibid., pág. 201). Pero como siempre, hubo un "pero", y así los técnicos del Departamento del Trabajo señalaron algunos defectos a esas construcciones tales como: el abono mensual era excesivo, que las casas estaban destinadas para la aristocracia obrera, la fijación del círculo de beneficiados era imprecisa por lo que personas de altos ingresos o que ya tuvieron casa podían adquirir esas habitaciones, o para grandes comerciantes en vez de comercio al menudeo, etc. También se criticaron los materiales utilizados para la construcción, pues su alto costo no coincidía con el reducidísimo salario de los obreros y lo poco que pagaban por sus antiguas accesorias. También se criticó el hecho de que se tomaran modelos europeos para las habitaciones, que correspondían a necesidades ajenas al país. Y el hecho de que las casas no fueran inembargables (Idem.)

<sup>27</sup> Fue promulgada sin gran participación obrera, e instituyó la tutela del poder Ejecutivo sobre las relaciones obrero-patronales, ajustando y perfeccionando los controles del Estado sobre el movimiento obrero, de manera tal que la efectividad de la acción sindical quedaba determinada en mucho "por el carácter de la relación entre los sindicatos y el poder presidencial, relación que en ese momento se estaba redefiniendo" (Historia Gráfica de la Revolución Mexicana, 1967: Tomo III: 2118).

<sup>28</sup> "Por el momento histórico que nos ocupa, ... la denominación de colonia proletaria se refería a un tipo de asentamiento al que se le otorgaba un 'estatus legal' específico, diferente al que regía la formación y funcionamiento de los fraccionamientos, y por medio del cual se posibilitaba la formación de asentamientos reconocidos por las autoridades del Departamento del Distrito Federal, los cuales no tenían necesidad de cumplir con los requisitos impuestos a aquéllos, por ejemplo, la introducción de servicios urbanos antes de la construcción y venta de las casas, colocación de depósitos y garantías para los compradores de lotes, etc." (Perló, 1979., pp. 795-796).

ciudad de México<sup>29</sup>. "Muchas se habían formado antes de ser reconocidas oficialmente por el Estado, ya fuera por medio de invasiones a terrenos privados o propiedad del Estado, de ocupación ilegal paulatina y también a partir del pago de renta a propietarios privados en terrenos que tradicionalmente se habían destinado a usos agropecuarios pero que con el crecimiento de la ciudad y el permanente déficit de viviendas, resultaba mas rentable arrendar para usos habitacionales" (Ibid: 789-795)<sup>30</sup>

En 1936 se forma la Confederación de Trabajadores de México (CTM) que aglutina a sindicatos nacionales estratégicos, con la participación del gobierno en la fundación de dicho organismo, corporativiza a la representación obrera. (Almanza, 1986: 6).

Por su parte, el Departamento del Trabajo auspició en 1939 el Primer Congreso Nacional de Habitaciones Obreras, celebrado en la ciudad de México. En ese mismo año la Ley del Departamento del Distrito Federal declaró de utilidad pública el fomento y mejoramiento de las habitaciones, y estudiar las zonas donde debían edificarse y otorgarles gratuitamente, los servicios municipales (González Navarro, op.cit.: 202).

En cuanto a la política del suelo se trata fundamentalmente de la aplicación de la Reforma Agraria y de la revigorización del papel del ejido en la economía de los agricultores.

Así pues, la política del Estado Mexicano hasta el inicio de la guerra mundial, va a tratar primeramente de consolidar el aparato administrativo; y despues, centralizar los recursos públicos en la constitución de la base productiva y de transportes indispensable al crecimiento industrial del país.

### **2.1.2. La etapa que va de 1940 a 1963.**

---

<sup>29</sup> Es importante mencionar que los trabajadores organizados no obtuvieron vivienda durante su gobierno, ni con Abelardo Rodríguez, pero las condiciones de trabajo, el derecho a huelga, y otros puntos laborales se regularon firmemente con la aprobación de la Ley Federal del Trabajo en 1931 (Aldrete-Hass, 1991: 58).

<sup>30</sup> El proyecto de transformación cardenista y de la coyuntura y el enfrentamiento de clases que vivió el país en aquél entonces, llevan a la hipótesis de que "durante los primeros años del régimen cardenista la formación de colonias proletarias cumplió el papel de una ofensiva contra los latifundistas situados en la periferia inmediata a las ciudades. Aunado a esto, se les impulsó como una opción habitacional alterna a las de vivienda arrendada y estatal" (Perló, 1979.: pág. 833).

En este periodo la situación de emergencia que provocó la Segunda Guerra Mundial, dificultó la adquisición de equipo y materias primas para la construcción, trayendo consigo su encarecimiento, y la migración campo-ciudad atraída por el proyecto de industrialización agudizaron el problema de la vivienda. Además, a partir de 1940 ante el proyecto de sustitución de importaciones, la inversión pública se encauzó hacia el sector industrial con la consecuencia lógica de la aceleración del desarrollo económico. Al acrecentarse así el problema habitacional se afectó a la gran población de escasos recursos de la ciudad y también de manera significativa al sector obrero. Por lo cual el problema será un punto importante a tratar dentro de las organizaciones obreras, por la repercusión directa que tiene en la estabilidad de los salarios. Ante ello, la CTM en su Segundo Congreso, llevado a cabo en marzo de 1941, resolvió buscar alternativas y solicitar al gobierno federal la constitución de un Consejo técnico que implementara una investigación a cerca de la problemática habitacional, con el fin de encontrarle soluciones. Al mes del Congreso, se fusionaron las peticiones de la CTM y la CGT, buscando con ello fortalecer un proyecto de Ley para contender con el alza de los arrendamientos, que afectaba directamente en su mayoría al presupuesto familiar obrero (Guerrero y Morales, 1987: 8-9).

Ante ello, el gobierno federal tomó medidas para darle solución al problema de la vivienda obrera, creando en primer lugar el Comité Intersecretarial de la Habitación para los trabajadores, según el decreto de noviembre de 1941 cuya función era la de buscar soluciones al problema a través de la construcción de colonias obreras. En segundo lugar, en enero del siguiente año se firmó el decreto que obligaba a los patrones a proporcionar habitación higiénica y barata a sus obreros (Ibid: 17).<sup>31</sup> Y el 24 de julio de ese mismo año, se dictó el Decreto de Congelación de Rentas exclusivamente para el Distrito Federal.<sup>32</sup> Si bien esta política de

---

<sup>31</sup> Se promulgó un decreto presidencial "que imponía a las industrias de jurisdicción federal la obligación de construir casas para sus trabajadores pero esta medida fue rechazada por la Suprema Corte de Justicia que la declaró inconstitucional. (Esta dictaminó que el presidente de la República carecía de facultades para dictar una reglamentación de la fracción XII del artículo 123 y que, en consecuencia, el decreto era inconstitucional). De lo anterior se colige que la burguesía no estaba dispuesta a financiar la vivienda obrera y utilizó con evidente éxito todos los medios a su alcance para impedir que la iniciativa del presidente Avila Camacho prosperase" (García y Perló, 1984: 102).

<sup>32</sup> "Precisamente en julio de 1942, coincidiendo con el decreto de congelación, se firmó con las principales organizaciones obreras el Pacto de Unidad Obrera, a partir del cual se comprometían con el gobierno a evitar los conflictos obreros y a facilitar la industrialización del país. (José Luis Reyna y Marcelo Miquet, 1976:53).

congelación lleva implícita una mayor iniciativa pública en la vivienda, dicha iniciativa siguió siendo muy limitada.

Con Alemán se impulsa la construcción de multifamiliares principalmente a favor de la burocracia estatal,, sin embargo su programa de obra pública apenas afecta la vivienda. Pero la concentración de mano de obra industrial y de servicios y la insistencia de los funcionarios estatales conducirán en esta etapa a algunas iniciativas institucionales en este ámbito como son: absorción del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (1947); programas de vivienda de renta del Instituto Mexicano del Seguro Social (11,000 viviendas entre 1953 y 1963); creación del Instituto Nacional de la Vivienda (1954) para programas dirigidos a los estratos sociales mas necesitados; acciones del Departamento del Distrito Federal (1,800 casas entre 1952 y 1959) etc. (Castells, 1977: 1176). Se impulsó de manera decisiva la industria de la construcción y se expandió el gasto público sobre todo en obras de infraestructura.

La gran mayoría de las viviendas construídas fueron destinadas a empleados y trabajadores calificados. Y los programas de asistencia social, sobre todo los del Departamento del Distrito Federal, fueron muy limitados (12,000 casas entre 1945 y 1963). Se podría decir en general, que el conjunto de la acción fue muy reducida cuantitativamente, pero que reflejó ante todo la puesta en marcha de instituciones "que por su presencia, simbolizaban el reconocimiento de la necesidad de tratar el problema a través del Estado"(Idem).

Sin embargo, en el ámbito político, el período de Alemán va a significar el afianzamiento absoluto del poder político en manos del Estado, que lo va a ejercer "mediante el control corporativo de las organizaciones obreras, campesinas y populares y centralizada políticamente en el PRI" (Perló, 1979: 813).<sup>33</sup> Por ello no es fortuito que muy pronto los gremios rebeldes empezaron a recibir los ofrecimientos habitacionales del Estado, beneficiando con esto a sindicatos claves como los ferrocarrileros, electricistas y petroleros.

---

<sup>33</sup> "Este proceso no transcurrió propiamente como un banquete. Encontró una fuerte oposición tanto de la clase obrera, como en algunos intentos de organización independiente a nivel sindical (creación de la Central Única de Trabajadores CUT y la Alianza Obrero Campesina Mexicana) y político organizativo (formación del Partido Popular en 1948 y la candidatura de Henríquez Guzmán a la presidencia en 1952). No obstante lo anterior, el Estado logró inclinar la balanza a favor de su hegemonía y los intentos opositores no prosperaron" (Perló, 1979: 813).

Con respecto a estos últimos, el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) -fue uno de estas organizaciones obreras que más fuertemente luchaban por su independencia.<sup>34</sup> Ante ello, la política gubernamental puso en práctica "mecanismos de violencia sobre los verdaderos líderes de los trabajadores para recuperar y afianzar el control sobre las organizaciones obreras y sindicatos más combativos [y también] importantes dispositivos de concesión -siendo el de la vivienda el de más relevancia" (Higuera, 1988: 109). EL beneficio fue obtenido indirectamente "habiendo entablado luchas por la obtención de otro tipo de objetivos tales como la independencia política, los aumentos salariales, etc., -como en el caso de la colonia 'La Petrolera Secc. 35'" (Idem). Pero la prestación habitacional no se otorgó de manera masiva a todas las secciones del STPRM con el fin de someterlas políticamente, sino que se aprovechó la solicitud de la sección 35 y se le favoreció con el fin de fijar su posición en el conflicto obrero con la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), cuya fidelidad era de vital importancia dado que la sección pertenecía a la refinería "18 de marzo" la de mayor importancia estratégica para el abastecimiento de combustibles al principal centro industrial del país, la ciudad de México (Ibid.: 110).<sup>35</sup>

Para el caso petrolero, la táctica empleada por Alemán fue la de evitar el enfrentamiento directo y apoyar a la vez a la facción que era más útil a los proyectos políticos (política laboral de control obrero que garantiza un sindicalismo sin amenaza real a la acumulación de capital) y económicos aprovechando las divergencias al interior del gremio. De este modo la empresa paraestatal se vio fortalecida y el sindicato debilitado (Ibid.: 61). El Estado se valió también de concesiones entre las que la vivienda tenía un lugar central. El conflicto obrero concluyó con la

---

<sup>34</sup> El conflicto dió inicio cuando el sindicato solicitó a la empresa paraestatal PEMEX "la nivelación de salarios y algunas reclasificaciones que implicaban una erogación adicional no prevista en el contrato colectivo de trabajo. ... [pero] la política era acorde al gobierno en turno de detener y mantener a su nivel mínimo posible las erogaciones por concepto de salarios y prestaciones con el fin de hacer económicamente viable a la empresa y conseguir créditos en el exterior para expandir sus actividades" (Higuera, 1988: 109).

<sup>35</sup> "Otro elemento de apoyo a la hipótesis de que el origen de la colonia ["La Petrolera" Secc. 35] no sólo fue con el fin de elevar el nivel de vida de los trabajadores beneficiarios, sino con el fin de evitar agitaciones sociales, es el hecho de que en junio de 1956 -siendo presidente de la República Adolfo Ruíz Cortínez- Bermúdez [Gerente de PEMEX] le niega \$5000,000 al comisariado pro-colonia Roberto Martínez Gómez para los trabajos de ampliación de la colonia en terrenos de la Ex-hacienda San Antonio. Se puede suponer que, para entonces se había logrado someter al STPRM al dominio estatal una vez que se reincorporó a la CTM y que se habían acabado ya los conflictos ante el Sindicato y el gobierno, ya no era necesario hacer erogaciones de tal magnitud para prestaciones habitacionales" (Higuera, Ibid.: 113).

separación del STPRM de la central obrera independiente UGOCM, para integrarse nuevamente -en diciembre de 1951- a la central obrera oficial (CTM), quedando de esta forma bajo el dominio estatal (Ibid.: 80-81).

Además del sector obrero, la promoción habitacional del Estado abarcó a la burocracia: la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Respecto a esta Federación y conforme se desarrollaba su funcionamiento y conformación de grupo, el asunto de la vivienda desempeñó un papel significativo, toda vez que las demandas y las reivindicaciones habitacionales de los empleados de gobierno se canalizaban siempre a través de los sindicatos (Perló, op. cit.: 817).<sup>36</sup> El sistema de control también sirvió para contener las demandas salariales, se les concedía mínimos aumentos salariales y a cambio del recorte se les daba la "prestación" habitacional (Idem). Además el sistema de control a través de la vivienda sirvió para impedir posibles fracturas políticas al interior de la burocracia.

El proyecto nacional que Alemán lleva a cabo tiene cierto éxito en lo económico pero no en lo político, lo que proponía implicaba la intervención del Estado en la economía que a la vez le permitía el control sobre las empresas paraestatales más importantes y sus sindicatos.

Finalmente el alemanismo fue el reflejo del poder político centralizado en el PRI, en manos del Estado, a través del control corporativo de las organizaciones obreras y populares (Higuera, ibid: 36-38).

Con Ruíz Cortines, se favoreció la producción de vivienda con la creación del Instituto Nacional de Vivienda en 1954 y la Dirección General de Pensiones Militares en 1955. El primero se dedicó exclusivamente a revisar las políticas tendientes a promover la vivienda. En esta etapa las empresas paraestatales como PEMEX o la Confederación de Electricidad pusieron mayor atención en el problema de vivienda, esta última inició sus prestaciones para el financiamiento de

---

<sup>36</sup> "Esta práctica permitía a los líderes tensar los mecanismos de control sobre los burócratas, utilizando para ello la concesión y en ocasiones, el puro señuelo de la vivienda. Al mismo tiempo, la dirección sindical se arrogaba la capacidad de negociaciones ante las autoridades que tenían capacidad de decidir al respecto -la Dirección General de Pensiones Civiles y sobre todo el Presidente de la República- lo que les daba presencia y poder político a nivel nacional y capacidad de obtener reivindicaciones ante los ojos de los burócratas. ... dicho control significó una fuente de enriquecimiento, corrupción y, por supuesto, ascenso a los más altos niveles de la política del PRI y del aparato de Estado" (Perló, 1979.: 817-818).

casas habitación, con lo que se formó el Fondo de Financiamiento y Construcción de Viviendas (Almanza, op.cit: 10).

En un rápido resumen sobre el tema, se puede observar que "desde 1925 hasta 1964 a pesar de que han intervenido nueve diferentes organismos del gobierno para financiar la construcción de viviendas, casi la cuarta parte de éstas correspondió a proyectos aislados no repetibles creados para un fin específico" (Copevi: 1977, 79) como los de Ciudad Sahagún, La Petrolera Secc. 35, etc. En realidad la reivindicación habitacional se logró de manera sectorial para los sindicatos más poderosos y con mayor capacidad de negociación, y no para el conjunto de la clase obrera organizada en torno a la vivienda (García y Perló, 1984: 104) Los dos organismos de seguridad social, el ISSSTE y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), fueron los que lograron una mayor continuidad en sus programas habitacionales, sin embargo fue tan poco lo que se logró en el campo habitacional dada la magnitud del problema, que para 1964, "menos del 2% de la población habitacional ocupaba una vivienda promovida por el sector público" (Ibid: 80). La reducida incidencia en la producción de vivienda para los asalariados durante las primeras dos décadas del crecimiento industrial en México, puede ser explicada a la luz de factores de tipo político "Por un lado, la asimilación de las organizaciones laborales dentro del aparato político del Gobierno había permitido establecer un control creciente de la lucha sindical y de las reivindicaciones salariales. En especial casi no se expresaron demandas explícitamente relacionadas con el empeoramiento de las condiciones habitacionales. Por otra parte, la hegemonía política absoluta del PRI eliminaba la necesidad de cotejar el voto electoral con inversiones de beneficio social, entre las cuales podría figurar la vivienda" (Ibid: 80-81).

### **2.1.3. La etapa que va de 1963 a 1970.**

La actitud un tanto pasiva en el problema habitacional, va a irse modificando durante los años sesenta. EL primer intento por parte del gobierno fue la creación del "Programa Financiero de Vivienda", en 1963, un año antes de terminar su gestión López Mateos. "En este momento se define el papel del Estado como agente necesario para la promoción de vivienda de mediano y bajo precio y, especialmente, el carácter financiero de esta intervención " (Ibid: 82). Los factores

que contribuyeron al surgimiento de dicho programa se localizan ya desde mediados de la década anterior, la industria nacional de la construcción se presentaba con intereses consolidados y articulados por su cámara -la CNIC fundada en 1957- misma que empezó a manifestar demandas concretas en la cuestión habitacional.<sup>37</sup> Otro factor fue la evidencia creciente de los desajustes sociales producidos en el desarrollo urbano industrial, sobre todo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que mostraba carencias agudas en las colonias populares. Y que requería de "medidas concretas para legitimar el contenido 'revolucionario' del Estado mexicano. Independientemente de los efectos reales de las acciones gubernamentales sobre el bienestar de la población mayoritaria ...era necesario que el gobierno mostrara mayor preocupación por las cuestiones sociales, entre ellas por supuesto, la vivienda" (Ibid: 84).

De esta forma el sexenio de López Mateos (1958-1964) se caracterizó por un aumento en el gasto público especialmente en los rubros de beneficio social, aunque predominaron las inversiones en obras de educación, salud y electrificación rural, también se dió inversión en vivienda. Díaz Ordaz inició en 1969 el programa "Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua", dirigido a las personas de escasos recursos, dándoles dirección técnica y administrativa y materiales de construcción a bajos precios (González Navarro: 1974).

Así pues, en cuanto al problema habitacional, esta etapa representa una acción mucho mayor del aparato del Estado, ya que se "opta por suscitar las condiciones de un mercado capitalista de la vivienda" (Castells: 1977: 1176). Sin embargo, a pesar de que se da una dinamización en la construcción, debido en buena medida a la capacidad del Estado de generar grandes programas que permitieron la consolidación de las empresas de la construcción<sup>38</sup> y del

---

<sup>37</sup> Gracias al auge de la inversión federal en obras públicas durante el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), se creó "una relación de dependencia entre el desarrollo de la industria de la construcción y las políticas estatales. De hecho, las fluctuaciones en el producto interno en la construcción llevaba una correlación estrecha con la variación de la inversión federal total. Para 1960 la vivienda representaba una esfera secundaria para la industria de la construcción; menos del 18% de las inversiones totales en construcción correspondían a la habitación y este porcentaje era manejado principalmente por firmas medianas y pequeñas. Sin embargo, dada la necesidad universal de este bien, es lógico que la industria de la construcción viera la producción habitacional como un posible campo de expansión. Para esto se requería la operación de un agente capaz de desempeñar la función de financiamiento del producto, para asegurar su realización como mercancía." (Copevi, 1977: 82-83)

<sup>38</sup> Sin embargo, "Un fuerte contrapeso a la política habitacional del Estado es el 'raquet' de algunas compañías constructoras regenteadas por altos funcionarios del gobierno federal, tal como se denunció desde 1964" (González Navarro, op. cit.). Es decir, mientras el gobierno hecha a andar una política habitacional popular, algunos de sus funcionarios regentean constructoras para hacer casas a la población de mayores recursos.

capital financiero en el sector inmobiliario, por otro lado, se dió un agravamiento de las condiciones de vivienda del sector popular.

La intervención exitosa del Estado que por primera vez consigue incidir de manera importante en la producción de vivienda se origina sobre todo en su capacidad para cohesionar los recursos públicos económicos e institucionales, la banca privada y los créditos internacionales otorgados por el BID y la AID en la coyuntura del programa de la "Alianza para el progreso" (Ibid: 1178). Y para gestionar los capitales de esta forma reunidos, se crean en 1970 dos fideicomisos en el Banco de México (Fovi y Foga) y a partir de ellos se pone en funcionamiento el Programa Financiero de la Vivienda. Este programa va a construir durante esta etapa 104,000 viviendas que equivalen a la misma cantidad de toda la acción del Estado a lo largo de los 40 años anteriores (Idem).

El impulso otorgado por el Estado a los programas de vivienda durante esta etapa parece ser "mas bien como un estímulo a la acumulación de capital, tanto financiero como inmobiliario, y a la formación de un mercado solvente más que para atender a la reproducción de la fuerza de trabajo" (Idem). Lo cual no significa que en las etapas anteriores se halla buscado atender a su reproducción.

Un suceso importante se da en el último año del gobierno de Díaz Ordaz: la expedición de la nueva Ley Federal del Trabajo en la que se introduce un elemento nuevo en el asunto de la vivienda obrera. Si bien en la Constitución de 1917 se mencionaba la obligación de los patrones a proporcionar a los trabajadores habitaciones en renta, dicha disposición había permanecido sin reglamentación por cincuenta y dos años, y hasta este momento es incorporada a la nueva Ley con un elemento adicional: se les daba a los patrones un plazo de tres años para iniciar el cumplimiento de esta obligación.<sup>39</sup> Lo cual significaba en el vocablo político, que una vez

---

<sup>39</sup> Este cambio distaba "de ser fruto de la casualidad. La CTM y el gobierno de Díaz Ordaz establecieron excelentes relaciones a lo largo del sexenio de 1964-1970. El presidente había dado su apoyo total a la formación del Congreso del Trabajo, organización que intentaba unificar el movimiento organizado desde 1966 y en la cuál la CTM impuso su hegemonía, a cambio de ello, el gobierno disfrutó de un sexenio de paz laboral. En este contexto de alianza CTM-gobierno, la propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo recibió todo el apoyo estatal y logró imponerse con bastante éxito a un receloso sector empresarial que nunca vió con buenos ojos estos cambios. Para la CTM dichas reformas representaron un logro importante y dentro del esquema político imperante constituían, sin duda, un éxito

vencido el plazo de tres años, el "movimiento obrero organizado" tendría todo el derecho de exigir al sucesor presidencial "la puesta en funcionamiento de un mecanismo para hacer efectiva la obligación patronal".(Azuela y D., 1987: 55).

#### **2.1.4. La década de los setenta.**

Si bien engloba dos periodos presidenciales, será el sexenio del régimen de Echeverría el que imponga transformaciones profundas en las políticas urbanas y regionales del Estado y sobre todo en las políticas habitacionales, mismas que tendrán su continuidad, con ciertos matices, en el periodo siguiente.

Para comprender esos cambios, habrá que recordar cuál era la coyuntura al inicio de los años setenta, sobre todo en diciembre de 1970 cuando Echeverría asume la presidencia. Para ese entonces, se manifestaban en el país claros signos de un estancamiento económico y una contracción de las actividades productivas, especialmente en el ritmo de la inversión. De manera general y estructural, dicha crisis era el resultado de la forma de acumulación económica mexicana, que a la vez era consecuencia de la forma en que México se había articulado al sistema capitalista mundial, mediante la interrelación de las burguesías locales con las burguesías internacionales. Lo cual fue "fruto" de la estrategia económica y política adoptada en los años cincuenta y sesenta denominada "el desarrollo estabilizador",<sup>40</sup> que si bien permitió en la década altas tasas de ganancia, a la vez iba gestando grandes cuellos de botella que llegarían al más alto grado crítico en la administración de Echeverría. (Núñez, Ibid.: 350)

---

que trataría de capitalizar posteriormente a partir de la creación del INFONAVIT. ... Esto le permitía a la CTM y a otras centrales importantes (CROC, CROM, COR) tratar de reducir el rezago con el que se encontraban respecto de otras organizaciones del movimiento obrero, que ya desde la década de los cincuenta recibían apoyo estatal para desarrollar programas habitacionales (particularmente los sindicatos de empresas paraestatales como PEMEX, CFE y Ferrocarriles), así como aminorar la presión proveniente de sus propios afiliados que era cada vez más apremiante y que representaba el elemento adicional de cuestionamiento a su representatividad. Y ... permitiría a la dirigencia sindical recibir los beneficios económicos de su participación en los programas habitacionales" (García y Perló, 1984: 109).

<sup>40</sup> La estrategia "Desarrollo Estabilizador" tenía por rasgos más sobresalientes: 1) dar preferencia y a la vez estimular a los sectores económicos más capaces de generar ahorro e inversión. 2) Congelar los mecanismos fiscales para facilitar esas inversiones. 3) El Estado hacerse cargo de la denominada inversión social y de la ampliación de la infraestructura de la producción. 4) Facilitar la inversión extranjera a la que se presenta como "complemento" esencial de la nacional (Núñez, 1982: 350-351).

Durante la década de los setenta el Estado intervino en forma desmesurada, "pero nunca competitiva y ciertamente funcional al desarrollo de los intereses, sobre todo de los sectores industriales más dinámicos en los que la asociación de los capitales nacionales y extranjeros era la regla" (Ibid., 351) Dicha estrategia sería cuestionada seriamente en el período de Echeverría por la peligrosa situación y sus concomitantes problemas con los que se enfrentaba la economía nacional, problema que denotaba entre otros los signos del agotamiento de su eficacia como estrategia para la acumulación. La economía se encontraba atorada básicamente en tres sectores: a) la crisis del sector externo, provocada por la entrada de divisas que era evidentemente desproporcional al crecimiento rápido de las importaciones, cada vez más cuantiosas. La crisis económica que se desarrolla en el centro del capitalismo aumenta el paro, disminuye el ingreso y por tanto, restringe la inmigración y desfavorece el turismo. Por razones diferentes, dos rubros fundamentales para captar divisas, como lo son la agricultura y el turismo, daban muestras claras de estancamiento a partir de 1967. Los intentos por controlar la espiral inflacionaria mundial llevan a una restricción de los créditos internacionales, tanto más cuanto que la deuda exterior alcanza niveles graves y que la estabilidad política del Estado mexicano empieza a ser puesta en entredicho. (Núñez, Idem., y Castells, 1977: 1187). b) El agotamiento de la extensión del mercado interno, la extrema desigualdad en el ingreso restringe cada vez más el mercado interno como mercado rentable. Se manifiesta claramente el estancamiento en las compras de las clases medias y la disminución en el ritmo de crecimiento del mercado de bienes de consumo duradero. c) la estrechez de la estructura del empleo, cuya tasa de crecimiento del empleo era cada vez más reducida en comparación con la de la población económicamente activa. "El 40 % del total de la fuerza de trabajo, es decir, cuatro millones y medio de personas eran prácticamente desempleados y sus ingresos se hallaba por debajo del nivel de subsistencia" (Núñez: Ibid.: 352).

Al interior del movimiento obrero se dan demandas inmediatas generalmente de tipo económico, como aumentos salariales, revisiones contractuales, etc.; esto, aunado al surgimiento del sindicalismo independiente, permite escisiones de las centrales afiliadas al PRI conformando nuevas centrales o movimientos independientes<sup>41</sup> que cuestionaban los mecanismos

---

<sup>41</sup> "Circunstancias políticas de otra índole y magnitud significaron verdaderas rupturas irreversibles para las burocracias consolidadas, como ocurrió con algunos de los sindicatos de trabajadores de la industria automotriz, textiles, metalmecánicos, huleros, etc. . No puede despreciarse la importancia de movimientos como los de los trabajadores de Volkswagen de México, Nissan Mexicana, Spicer, Cinsa-Cifunsa, teltilos de Morelos, Olivetti,

antidemocráticos en las funciones sindicales por parte de la burocracia cetemista. Ante tal panorama las burocracias sindicales emprenden una nueva capacidad negociadora, consensual y aliancista en sus bases, el gobierno y los empresarios, lo que en la mayoría de las veces no deja de lado los antiguos mecanismos de control.

Hasta 1976 el movimiento obrero lleva a cabo una política basada en alianzas, fuerza y movilidad y la aglutinación de las demandas representativas. Esto se dio en un esfuerzo del gobierno por aminorar el descontento de la clase obrera, así Echeverría incrementó la rivalidad política y organizativa en el interior del movimiento obrero, mediante el desafío abierto a la posición establecida por el movimiento obrero "oficial", la CTM, negándole a ésta el control indudable en cuanto a la formación e inscripción de nuevos sindicatos. La Secretaría del Trabajo por su parte brindó su apoyo a algunas fracciones disidentes para así obtener el control de posiciones cupulares en los sindicatos, y por ende ejercer el poder en el interior de los mismos.

Para 1977 se caracteriza por la reducción en términos numéricos de la conflictividad laboral y sindical, pese a la agudización de la crisis económica que trae consigo el embate inflacionario, el creciente desempleo, el decaimiento general de los salarios reales y la drástica política de contracción salarial implementada por la administración Lópezportillista. Esta suscribe un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para la obtención de créditos "redinamizadores" para la economía estancada, para ello el FMI impone condiciones que traen consigo costos sociales a través de los topes salariales, (10% en 1977), la restricción del gasto público y la liberación de precios. Ante esta situación el movimiento obrero cambia el giro de su combatividad con respecto a su lucha anterior. También se le deja fuera de las secretarías de Estado y organismos menores, lo que trae como consecuencia la homogeneidad del grupo político gobernante en un conservadurismo ideológico.

---

Medalla de Oro, Herdez, Majestic, Liga de Soldadores, Goodrich Euzkadi, Trailmobile, Fundidora Monterrey, por citar sólo algunos de los muchos conflictos que, en mayor o menor grado impulsados por la crisis económica, hicieron de la insurgencia una totalidad fenoménica enteramente comprometida con el desarrollo político del movimiento obrero" (Xelhuantzi, 1984: 38-39). En realidad el presidente contribuyó al surgimiento del sindicalismo democrático en sindicatos como la Volkswagen y la Nissan, al mismo tiempo se canalizó la insatisfacción obrera por las prácticas establecidas, hasta que estalló el enfrentamiento abierto con la CTM (Middlebrook, 1988: 40).



No habrá huelga general: Fidel Velázquez, 1978, de Víctor León Díaz.

Novedades, la onda. "La fotografía en México".  
No. 373. 3 de agosto de 1980. p. 6

Por su parte las burocracias sindicales y el gobierno establecen un "pacto político" de contención social que las beneficiaba en tanto que les daba el apoyo necesario para contener a los movimientos democratizadores e independientes a cambio del acatamiento de la política de topes salariales (Xelhuantzi, 1984: 44-45). que liquidaba, mediante acuerdos políticos y un compromiso solidario con la nación , la agitación producida por los movimientos emergentes. Que por cierto no fue el Congreso del Trabajo el principal negociador de esta tregua obrera con el gobierno, si no la vieja vanguardia cetemista. Este pacto no dejó fuera a los sindicatos afiliados a la CROC, más bien aumentó la capacidad de negociaciones con el gobierno en dicha coyuntura.

Los empresarios cuestionaban la política económica y exigían la contención de cualquier forma de agitación del movimiento obrero; el haber conjuntado un Consejo Coordinador, les permitió un cierto dominio sobre la crisis e incidir en la orientación del país mediante presiones al gobierno y a la vez enfrentarse a las burocracias sindicales.

Los estragos de la crisis económica se dejan sentir con mayor dureza sobre la clase obrera, tras la devaluación del peso en 1976, a pesar de la negociación de salarios emergentes en noviembre de ese mismo año. Las burocracias sindicales como parte de la tregua obrera, negociaron algunas reformas a la Ley Federal del Trabajo, entre las que destacó el castigo a los líderes sindicales que "abusaran" del derecho de huelga<sup>42</sup>. Esta estrategia de Topes salariales va a estar presente en las administraciones posteriores como parte fundamental de la política económica, siendo esta estrategia la que lleva al enfrentamiento en el interior del movimiento sindical.

Pero al mismo tiempo la crisis económica coexiste con la crisis de hegemonía política, "es parte integrante e indisoluble y no mero componente coyuntural. Proviene, sobre todo, de la inadecuación entre las relaciones de clase que se han desarrollado en la sociedad civil y aquellas presentes en el bloque de poder subyacente a la forma del Estado." (Castells; Ibid: 1187). La averiada situación económica provocaba fuertes tensiones sociales, cuyos signos evidentes (las invasiones de tierra en el campo y el surgimiento de la guerrilla urbana y rural) repercutieron en el fortalecimiento de la represión violenta y los rasgos autoritarios del régimen de Díaz Ordaz.<sup>43</sup> La coyuntura política muestra rastros críticos, hay una pérdida de legitimidad del sistema político que se manifiesta en diferentes acontecimientos, como por ejemplo el abstencionismo electoral y tomas de municipios (Núñez: Ibid.: 352-353). Sin embargo, "políticamente, la crisis no tenía la magnitud, ni con mucho, de la crisis económica. Nunca se perdió el dominio del sistema de

---

<sup>42</sup> Con esto "más que asegurar la contención artificial de los aumentos salariales a través de los emplazamientos y las huelgas lo que se detenía de manera eficaz era la manifestación de formas insurgentes y se procuraba salidad orgánicas y estables a los problemas políticos y laborales venideros"(Xelhuantzi,op. cit.: 49-50)

<sup>43</sup> Las nuevas clases medias de técnicos, profesionales, empleados y obreros calificados, "desconocen el acuerdo de poder establecido entre la burocracia política auto-reproducida a través del Estado y del PRI y los grupos estructuralmente dominantes de la burguesía monopólica. Sin poner en cuestión el orden social demandan una apertura democrática del sistema, con objeto de poder negociar sus posiciones e intereses" (Castells, 1977: 1187). La creciente insatisfacción de las clases medias, evidenciarían su descontento en movimientos como el de los médicos

control e integración, y las organizaciones obreras y campesinas se mantuvieron siempre disciplinadas. Pero se temían explosiones más fuertes, y el régimen tendía a endurecerse y a aplastar a la oposición" (Ibid.: 353). La élite dirigente reconocía la urgencia de una reforma política unida a una rectificación del modelo de acumulación que hiciera posible su continuación en las nuevas condiciones internas y externas (Castells, Ibid.: 1188).

Estas reformas eran necesarias desde el inicio de los setenta, por ello, con la llegada de Echeverría, las propuestas de reforma más notable se dieron -como era de esperar- en el ámbito económico, en la búsqueda por superar los cuellos de botella ya señalados se imprime una estrategia basada en un modelo de desarrollo hacia afuera.<sup>44</sup> En el terreno político hay una búsqueda de legitimación, realizándose un gran esfuerzo en la ampliación de las bases sociales del Estado gravemente dañadas por las políticas de la administración presidencial anterior. Se da una "apertura democrática" que propone reformas sin precedente, como la posibilidad de un sindicalismo independiente y de un pluripartidismo real, lo cual implicaba una mayor tolerancia hacia la oposición no integrada. Pero a la vez se hace un esfuerzo por extender la red estatal mediante diversos intentos por acentuar los rasgos corporativos, tales como las nuevas comisiones tripartitas, los consejos regionales, la generalización de las juntas de vecinos, etc.

Al respecto Américo Saldívar menciona que el régimen de ese sexenio "buscaba modificar el modelo de acumulación vigente durante las últimas décadas orientándolo no sólo hacia el logro de mayores tasas de crecimiento y mayor eficiencia productiva; sino también alcanzar un reparto más equitativo de la riqueza, de acuerdo con los postulados de la Revolución Mexicana. (...) las políticas de medidas económicas deberían dirigirse a los sectores populares de la sociedad mexicana y no sólo a los del bloque dominante. Vale decir, el objetivo central del gobierno de Echeverría era el de reforzar el sistema de dominación, pero proveyéndolo de

---

de 1965 y el movimiento estudiantil de 1968, suscitando reacciones represivas que llegaron hasta la masacre masiva (Núñez, 1982: 352).

<sup>44</sup> "Se buscaba la producción de una gama mayor de bienes de consumo durable y de capital que prepararán una mayor independencia de nuestra industria y la modernización del aparato productivo. Con esta intención, se le dió un impulso particular a la industria siderúrgica y a la metalmecánica. De esta manera se presentarían las exportaciones como punta de lanza de la nueva política, alentando a los industriales para adoptar una actitud agresiva y decidida en este sector, mediante subsidios y otros estímulos a la exportación. La gama del turismo se abriría al capital extranjero como la mejor manera que se veía para impulsarla. Se aceptaría e impulsaría también el establecimiento de maquilas en la frontera y en el interior del país, como medios (males menores) de adquirir divisas" (Núñez, 1982: 354-355).

mayores márgenes de legitimidad" (Saldívar, 1983: 60). Así pues, se retoma el sistema corporativo como estrategia, "El Estado corporativiza, segmenta, desarticula. Hay una incuestionable presencia 'protuberante' del Estado, una exaltación de sus funciones dirigentes y de mediación del conflicto. Hay, en pocas palabras una verdadera 'ofensiva' estatal (...) Echeverría (...) lucha contra el regionalismo en un afán por capitalizar el proceso y la lucha de clases" (Saldívar, 1983: 81).

Los objetivos del sector estatal eran más amplios tanto en lo económico como en lo político. El esfuerzo de ampliación de las bases sociales de sustentación que buscaba el Estado, es entre otros fines, el poder presentarse en situación de fuerza ante los grupos dominantes, debido al proyecto implementado de reformas fiscales y al régimen de las inversiones extranjeras. "Con gran lucidez política se sabía que la nueva estrategia económica que se pretendía hacer pasar no sería 'aceptada' más que en la medida en que se tuviera el suficiente apoyo de las clases populares: el apoyo no sólo de los líderes, sino de las bases mismas, movilizadas en un nuevo comienzo de participación democrática". (Núñez, 1982: 358). Si bien mediante las políticas "democráticas" se buscaba asegurar apoyos sociales al régimen, en ningún momento se pretendió enfrentar los problemas estructurales de fondo.

Así pues, las políticas implementadas en la administración de Echeverría no rompen el marco estructural capitalista, pero representan transformaciones profundas en las políticas urbanas y regionales del Estado. Dicho cambio no es puntual sino que abarca toda una serie de iniciativas en diferentes campos y en diferentes niveles, cuyas principales expresiones son:

a) Una política de descentralización regional y de desconcentración urbana, que toma entre 1973 y 1976, una serie de medidas conducentes a estimular la localización industrial fuera del Valle de México. Esto es ante una búsqueda por impedir el crecimiento de la macrocefalia urbana (con su concentración creciente de población y de actividades en las grandes ciudades) y por reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones.

b) Una política de regularización de la tenencia ilegal del suelo urbano, realizándose en forma masiva y particularmente en la ciudad de México con respecto a los "sectores populares" en

asentamientos que habían sido promovidos con base a invasiones, fraccionamientos ilegales y tolerancia de las autoridades.

c) Un intento de creación de un marco jurídico global suficiente para sustentar legalmente las iniciativas reformistas en relación a la política del territorio, la expresión tangible de ese proyecto es la Ley general de Asentamientos Humanos decretada en 1976, afirmando la prioridad de la Nación con relación a los intereses privados en cuanto a la propiedad y el uso de la tierra; el intento será duramente combatido por los especuladores y los principales grupos del capitalismo financiero, en especial por el "grupo Monterrey" (Castells, 1977: 1185).

d) El desarrollo de un nuevo aparato institucional de decisión política y de control técnico, creando importantísimas instituciones como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), numerosos fideicomisos y entidades especializadas, y a la vez un reforzamiento considerable de los aparatos de planificación urbana a nivel central, regional y local, y servicios de estudios y programación urbanos en casi todos los organismos públicos de gestión económica y social. En este punto se verifica "una vez más las tesis ... respecto al significado social de la planificación urbana: ineficacia técnica pero eficacia ideológica y política, basadas en la racionalización -legitimación de los intereses sociales dominantes y en la provisión de un marco de negociación, pre-condicionado, para los distintos grupos sociales que tratan de orientar en su beneficio el desarrollo urbano" (Ibid.: 1180). Y finalmente,

e) un programa de amplias proporciones, de vivienda para los trabajadores.

Con respecto a este último punto, como se vió en la etapa anterior, Echeverría "hereda" un compromiso contraído por el régimen de Díaz Ordaz. Lo cual significaba un fuerte convenio para que la "solución" al problema de la vivienda se diese en el ámbito de las relaciones obrero-patronales. El compromiso político expresado en la Ley Federal del Trabajo, implicaba a las grandes centrales obreras, ante esa obligación se reducían las posibilidades del gobierno en turno para elegir la forma de atender el problema habitacional. Cabe recordar que en la administración anterior se precipitó la resolución de lo que ya "estaba en potencia dentro de la Constitución de 1917. Sirva esto para indicar la variedad de factores que pueden influir en el proceso de

formación de una política habitacional. En este caso, la existencia de factores políticos generados en coyunturas distintas y que a pesar de ello gravitan sobre un proceso determinado" (Azuela y Duhau, 1987: 55).

Desde el inicio de su gestión, Echeverría "reitera que 'cada mexicano merece una morada digna'" (Copevi, op. cit.: 91), de tal forma que la cuestión de la vivienda estará particularmente presente en el discurso político. De 1971 a 1972 surgieron una serie de nuevas agencias habitacionales y las que existían se transformaron sustancialmente. Así como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO) y el FOVISSSTE (Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado) sustituyeron a organismos habitacionales y departamentos que habían venido operando de manera muy limitada. El FOVI (Fondo de Operación y descuento bancario, creado en 1963) y el Fondo de Habitaciones Populares, que venía actuando como programa de vivienda a cargo del entonces Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, aumentaron considerablemente sus operaciones. Surgieron otras instituciones que no tenían antecedentes, dando inicio a nuevos programas tal es el caso de la Dirección General de Habitación Popular (DGHP) del Departamento del Distrito Federal, el Fondo de Vivienda para los Militares (FOVIMI) y en particular el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Con esto se elevó a niveles nunca antes conocidos la participación de la construcción habitacional promovida por el Estado dentro del PIB (Producto Interno Bruto), tanto en las nuevas instituciones que comenzaron a operar, como en los diversos apoyos financieros que el Estado canalizó hacia la vivienda (García y Perló, op.cit.: 110).

Por ello es conveniente abrir un apartado para el caso del INFONAVIT.

## **2.2. INFONAVIT.**

“Ya saben, en cuanto se acabe la música toman sus lugares”



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Al comienzo de los setenta el Congreso del Trabajo incrementó su cobertura representativa en la cual se incluyó el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, el Sindicato de Trabajadores del INFONAVIT, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados, Municipios e Instituciones descentralizadas de carácter estatal de la República Mexicana y otros.

Para las burocracias sindicales el acatamiento de las políticas del gobierno significó poner en entredicho su potencial negociador sobre los intereses más inmediatos y elementales de sus representados.

Lo más interesante es la creación del INFONAVIT a partir de la reforma (propuesta por la Comisión Nacional Tripartita<sup>45</sup> encargada de estudiar y proponer alternativas de solución al Ejecutivo Federal sobre el problema habitacional) del Artículo 123 de la Constitución Política y la Ley Federal del Trabajo, quedando de la siguiente forma:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la

---

<sup>45</sup> La Comisión Nacional Tripartita establecida por decreto presidencial el 27 de mayo de 1971, durante el gobierno de Echeverría Álvarez, está integrada por: 1) representantes del *gobierno federal* (encabezados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social), 2) por los *trabajadores* de las centrales sindicales obreras reconocidas oficialmente por el gobierno federal e integradas en el Congreso del Trabajo, máximo organismo oficial que aglutina a Confederaciones, Federaciones y Sindicatos de Trabajadores no industriales, tales como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado -FSTSE-, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación -SNTE- o los sindicatos del gremio artístico, excluyéndose de esta representación y participación a las organizaciones sindicales no oficiales o de oposición, los trabajadores del sector industrial no susceptibles de sindicalización -pertenecientes a las industrias con menos de dos trabajadores-, los trabajadores del campo en general, y los trabajadores organizados pero no incorporados a la oficial o a la de oposición, que por lo regular corresponden a pequeños y medianos sindicatos de empresa. Y 3) por los *empresarios* miembros de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, misma que agrupa entre otras a la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, de la Asociación de Banqueros de México y de la Confederación Patronal de la República Mexicana. Ante esta representación quedan excluidos los pequeños y medianos productores del campo, los pequeños industriales que más que industriales son artesanos de las manufacturas y los pequeños comerciantes y los trabajadores por su cuenta. (Silva, 1983: 35-37) "La Comisión Nacional Tripartita, se establece para abrir una serie de debates y confrontaciones sobre los problemas económicos más importantes del momento: energéticos, petróleo, electricidad, habitación para los trabajadores, producción agropecuaria, desarrollo industrial, productividad, calificación de la fuerza de trabajo, etc." (Ibid., p. 37). Tiene como uno de los objetivos principales "el de asesorar al

vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1989: 90)

Con la introducción de estas modificaciones se determinó una nueva obligatoriedad constitucional para los patrones a escala nacional, eliminando la responsabilidad fragmentada, en caso de que se hubiese cumplido; y se señala que las habitaciones las podrá adquirir el trabajador en propiedad y no en arriendo. Además se señala la creación de un Fondo Nacional de la Vivienda con la participación de representantes de los tres sectores Gobierno Federal, trabajadores y empresarios; el organismo al que hace referencia la nueva reglamentación es el INFONAVIT.

Las modificaciones al artículo 123 constitucional se tradujeron en profundas reformas a la Ley Federal del Trabajo en su Capítulo III "Habitación para los trabajadores", del que seleccionamos lo siguiente:

Art.136.-Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo esta obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación las empresas deberan aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Art. 137.- El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores mediante sistema de financiamiento que les permite adquirir en propiedad tales habitaciones y obtener créditos para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas-habitación y por el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Art. 138.- Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda seran administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones.

Art. 139.- La Ley que cree dichos organismos regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones.

Art. 149.- Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuiran equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores. Para el otorgamiento individual de los créditos se procederá conforme a un sistema de sorteos, en los términos que establezca la ley a que se refiere el artículo 139 (Silva, 1983: 118-123).

Por lo anterior se puede observar que la intervención del Estado en materia de vivienda da un brinco tanto cualitativo como cuantitativo al modificar, el 24 de abril de 1972, el apartado A del artículo 123 Constitucional referente a la vivienda de los trabajadores. Con la nueva ley se crea un Fondo Nacional de la Vivienda sustentado por una nueva aportación patronal, obligatoria para todas las empresas sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores que tengan a su servicio.<sup>46</sup> La administración del fondo está a cargo de una nueva entidad, con personalidad

---

<sup>46</sup> "Las aportaciones privadas (que forman parte de los gastos de la empresa y por lo tanto son deducibles de impuestos deben ser equivalentes al 5% de los salarios de 3,750,000 obreros que laboran en aproximadamente 230,000 empresas de distintos sectores de la producción del país. El mayor número de trabajadores sobre los que se aporta se encuentran, sin embargo, en la industria de la transformación, el comercio y los servicios, constituyendo para 1975 el 81% del total de trabajadores aportantes, el 89.4% del total de aportaciones en esos mismos sectores. Puede observarse además que en 1975 se aporta aproximadamente sólo por el 48.6% del total de trabajadores existentes en el país. ... El más alto porcentaje de estas aportaciones se observó en la industria de la transformación (78.8%). Esto se debe fundamentalmente a que en las ciudades existe un mayor control de los causantes. El mayor número de empresas aportantes (52.9% del total) se encuentran en el comercio, mientras que las aportaciones por

jurídica y patrimonio autónomo, el INFONAVIT, que asegura el financiamiento, la construcción, distribución y gestión (al menos en un inicio) de los programas de vivienda para los trabajadores. "Con lo cual se le da un giro bien específico a la acción del Estado en el proceso social de producción al participar en todos los niveles del proceso de producción, circulación y distribución de las mercancías unidades habitacionales" (Silva, 1983: 146). INFONAVIT recibe además una aportación del gobierno Federal, sea en numerario, servicios o subsidios; pero la mayor parte de sus recursos los ha obtenido del sector privado cuyas aportaciones se vieron incrementadas desde 1972, no sólo por el aumento en el número de empresas, sino además por el perfeccionamiento de los mecanismos de control, sobre todo en las grandes empresas.

La administración de dicho organismo esta a cargo de una comisión tripartita, en la que estan representados, por partes iguales, el gobierno, las empresas y los sindicatos de los trabajadores.<sup>47</sup> En cuanto a la representación de los trabajadores en las decisiones relativas a política de vivienda, si bien esa participación es formal, por ser realizada a través de representantes sindicales, sin embargo significa un elemento nuevo a ser considerado en la evaluación de los resultados de la acción de INFONAVIT. Es socialmente significativo el tipo de

---

empresa son mucho mayores en la industria de la transformación y la extractiva debido al mayor número de trabajadores por empresa. En cuanto al promedio de aportaciones por trabajadores en cada rama de actividad, las mayores corresponden al comercio e industria de transformación, y las más bajas al sector construcción" (Garza y Schteingart, s/f: 219).

<sup>47</sup> "Los órganos de gobierno más importantes son la *asamblea general* y el *consejo de administración* y la dirección general. La asamblea general se encuentra integrada por 45 miembros de los cuales 15 son designados por el Gobierno Federal (representantes de las Secretarías de Estado, el Director del IMSS, del Banco de México, del ISSSTE, del BNOSPSA, del FOVI, el regente del Distrito Federal, etc.), 15 más por los trabajadores (secretarios de los Sindicatos de Petróleos, Textiles, Azúcar, Embotelladoras, Metalúrgicos, Ferrocarrileros y Electricistas, así como secretarios de Federaciones de Sinaloa, Veracruz, Jalisco, Tamaulipas, Puebla, FROC, CROC, COR, todas estas pertenecientes al PRI) y 15 miembros restantes designados por los empresarios (representantes de Concamin, Coparmex, IBM, Financiera Aceptaciones, Crédito Minero y Mercantil, Concanaco, Instituciones de Seguro, ICA, así como las Cámaras de la Construcción, de la Industria Textil, de Silvicultura y de Transporte, etc.) Esta asamblea funge como la máxima autoridad del Instituto, y ...se reúne en fechas fijas dos veces por año. El Consejo de Administración se encuentra integrado por 15 miembros en forma igualmente tripartita y designados por la asamblea general. Constituye el órgano de gobierno más importante ya que en él concurren los representantes (que no son los mismos de la asamblea) de organizaciones como la CTM, CROC, CANACINTRA, COPARMEX, Asociación de Banqueros, Industria de la Construcción, Secretaría de Hacienda, de Industria y Comercio, de la Reforma Agraria, del Trabajo, del Patrimonio, entre otros, y se reúne como mínimo dos veces por mes. Además del Director General, el INFONAVIT cuenta con un Director por los trabajadores y otro por los empresarios, así como con una Comisión de Vigilancia, una de inconformidades y las Comisiones Consultivas Regionales". (Garza y Schteingart, s/f: 215-216). En el período de Echeverría, a esta forma de organización se le consideró como una expresión de la política interna de su gobierno a nivel federal, de sus deseos por democratizar las instituciones públicas "y resolver los conflictos entre las clases, haciéndolas concurrir en organismos tripartitas. Además *expresa las características del*

población comprendida en la política de dotación de vivienda por parte de INFONAVIT, se trata de los trabajadores calificados de la industria, los servicios, sobre todo de las grandes empresas "y dado el peso de los sindicatos en los organismos de dirección, con mucho mayor porcentaje de sindicalización que la media" (Castells, 1977: 1181). Es decir que el Estado otorgó viviendas a sectores claves y dejó a un lado al sector obrero en general.

La legislación que dió origen al INFONAVIT y que obliga legalmente (no sin cierta reticencia de algunos sectores) a las empresas privadas a aportar los fondos para su funcionamiento, hacen de esta institución el organismo público de vivienda que cuenta con más recursos financieros<sup>48</sup>. Y "por primera vez se crea un sistema financiero de administración totalmente estatal" (Núñez, 1982: 367).

La creación de INFONAVIT tenía como uno de sus objetivos la creación de un amplio mercado de vivienda que permitiese la concentración,<sup>49</sup> y a la vez la modernización de la industria de la construcción (Castells, 1977: 1189). Otros objetivos eran el emprendimiento de una política económica hacia las empresas monopólicas con su correspondiente sector obrero necesario al lanzamiento de una nueva dinámica de industrialización periférica; la integración de estos trabajos industriales calificados directamente en el aparato del Estado, corto-circuitando a las burocracias sindicales, cuyo control sobre los obreros se reducía de día en día por su escasa visión a largo plazo. (Castells, Idem)

---

*sistema sindical del país al hacer participar en la gestión de las políticas de vivienda sólo a aquellas organizaciones de trabajadores que pertenecen al partido oficial y principalmente a la CTM" (Ibid., p. 216).*

<sup>48</sup> Para 1975 el INFONAVIT había acumulado grandes recursos, mismos que invirtió principalmente en sus Planes y Programas de vivienda, convirtiéndose de esta manera, durante sus tres primeros años de funcionamiento, en la institución pública más importante en cuanto a la construcción de vivienda nueva. Para 1975 había invertido el 90% de sus recursos en este renglón, de los cuales el 71% lo destinó a financiar vivienda en conjuntos habitacionales, el 15% a la adquisición de terrenos para su reserva territorial y únicamente el 4% lo aplicó al otorgamiento de créditos para adquirir, ampliar, mejorar o pagar deudas de vivienda (Garza y Scheingart, Ibid., p. 224).

<sup>49</sup> Hasta 1974 el padrón de contratistas comprendía 1,067 empresas, entre las que se habían hecho 1,022 asignaciones por un monto de 4,400 millones de pesos (según Garza y Scheingart, Ibid., p. 240) o de 8,650 millones entregados a las constructoras (Núñez, 1982: 361), lo que equivalía aproximadamente el 50% de todas las operaciones efectuadas con el Estado para la Industria de la Construcción en materia de vivienda. Las constructoras contratadas respondían a la calificación de "medianas" por su capacidad constructiva, dado que son constructoras que no dejan de tener una cierta fragilidad económica, dependiendo esencialmente del crédito externo. Esta es una clara opción de favorecimiento a los sectores medios de esta industria, en conformidad con los objetivos económicos fijados para crear empleos y producir efectos multiplicadores en dicha industria (Núñez, 1982: 362).

De 1971 a 1972 con la transformación trascendental de las agencias habitacionales que ya existían, así como el surgimiento de nuevas instituciones que comenzaron a operar, y los diversos apoyos financieros que el Estado dirigió hacia la vivienda, se logró elevar a "niveles nunca antes conocidos la participación de la construcción habitacional promovida por el Estado dentro del PIB (Producto Interno Bruto)" (García y Perló, 1984: 110).

Pero la acción habitacional del Estado<sup>50</sup> no continuó la misma línea a lo largo de la década, y por lo mismo pueden distinguirse claramente dos períodos: el gobierno del presidente Luis Echeverría (1971-1976) y el de José López Portillo (1977-1982). Entre ambos sexenios existen claras diferencias en cuanto al ritmo y cuantía de la inversión en cuanto al número de viviendas construídas, la importancia y el papel que desempeñaron las distintas instituciones, los sectores sociales beneficiados. etcétera. Al confrontar el número de viviendas construídas con las necesidades habitacionales que van surgiendo año con año, resulta evidente que la capacidad del Estado para satisfacer la demanda disminuyó durante el gobierno de López Portillo.

El cambio se explica no sólo por el comportamiento de la economía y de la difícil situación por la que atravesó especialmente en los dos años de 1976<sup>51</sup> a 1978, sino también deben observarse en razón de los virajes que experimentó la política estatal con relación al problema de

---

<sup>50</sup> Al respecto cabe hacer un poco de historia: desde su conformación la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC) había pugnado por lograr una participación mayor del Estado en el problema habitacional. En consecuencia con su preocupación, crea el Centro Impulsor de la Habitación A.C. (CIHAC). Esto en 1971, al iniciarse el sexenio de Luis Echeverría, la CNIC y la CIHAC participan en la formulación de los mecanismos legales y financieros para la implementación de la Ley Federal del Trabajo respecto a la vivienda, lo cual devino en la creación del INFONAVIT. Durante algunos años la CNIC mostró entusiasmo por los trabajos realizados para el INFONAVIT. Sin embargo, en 1981 se queja de la canalización de créditos por parte de su principal cliente el INFONAVIT a promotores y otras entidades ajenas a la industria de la construcción organizada en la cámara del ramo. Mostrándose a la vez pesimista respecto a los pronunciados altibajos por parte de las inversiones estatales en vivienda. (Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1981, p. 23. Citado por Alfonso Iracheta, 1984: 198, ver además pp. 218-219).

<sup>51</sup> Al respecto José Luis Reyna se preguntaba ¿Porqué el liderazgo obrero pudo imponerse a sus bases a pesar de la crisis económica? y se respondía sugiriendo que "las bases obreras lucharon en la misma proporción que el desgaste de sus ingresos por el temor de perder sus empleos, lo que a su vez, permitió ejercer su control político más efectivo sobre dichas bases" (Citado por Millán, et, al: 1986). Pero también se debe a que las organizaciones de los trabajadores se hallaban considerablemente debilitadas respecto del capital, a consecuencia del férreo control ejercido por el liderazgo obrero sobre sus organizaciones, a partir de 1975, para impedir los movimientos pro independencia y también por la constante persecución de que fue víctima el sindicalismo independiente; y en algunos casos, cuando intentaron romper el tope salarial, se enfrentaron a la represión abierta por parte de los aparatos del Estado. En este contexto la CTM salió fortalecida, por que además, al ser la congelación de salarios un punto medular de la política gobernante para estabilizar la economía, la CTM se constituye como pilar primordial para dicha política. (Millán, 1986: 45).

la vivienda, ante la política de las centrales obreras oficiales, principalmente a través del INFONAVIT.

Cabe recordar que la constitución del INFONAVIT en mayo de 1972, fue el reflejo de algunos de los proyectos políticos, sociales y económicos que impulsó el régimen de Luis Echeverría, quien buscaba el remozamiento del aparato sindical oficial, a partir de su cúpula dirigente. Esto se debió principalmente por la incapacidad de los tribunales laborales, para hacer efectiva la obligación constitucional de los empresarios de dotar de vivienda a los trabajadores, ya que lo anterior contribuyó en gran medida a la pérdida de legitimación del gobierno. Se quería impulsar la democracia sindical a partir de cambios en la cúpula. (García y Perló, op.cit.: 117-118), Dicho proyecto se desprendía de la "apertura democrática" propuesta por el gobierno de Echeverría, pretendiendo con ello recuperar la legitimidad del Estado frente a amplios sectores de la población.<sup>52</sup> Sin embargo, cabe recordar que el poder y la influencia de la burocracia sindical estaba y está aún lejos de su fin, ya que varias décadas con Fidel Velázquez al frente de la CTM, se constituyó un grupo fuerte con poder no solamente político sino inclusive económico. Como resultado del enfrentamiento se dieron cambios en el INFONAVIT.

Como ya se mencionó la existencia de INFONAVIT "se debía en gran parte a un largo y complicado proceso de negociaciones y presiones que había encabezado especialmente la CTM, y por ello consideraban al naciente organismo Infonavit como un logro suyo. Su interés, una vez creado el Infonavit, consistía en orientar el funcionamiento y la acción de la institución en una dirección totalmente favorable a los intereses de las grandes centrales sindicales, -un ejemplo de ello es la Unidad el Rosario que aloja a 3,000 familias de los que gran número son obreros en industrias de Azcapotzalco y Tlalnepantla que están afiliadas a la CTM" (Connolly, 1982: 182). Para que se lograra este propósito era indispensable que la dirigencia sindical oficial lograra ejercer el control sobre dos cuestiones básicas: 1) el otorgamiento o distribución de los créditos habitacionales, y, 2) la construcción de la vivienda destinada a los trabajadores (Ibid.: 119).

Lo primero resultaba para la burocracia sindical un nuevo y eficaz mecanismo de control sobre los afiliados a sus centrales. En cuanto a lo segundo, la construcción de este tipo de

vivienda, ya fuera directa o indirectamente controlada por dicha burocracia, además de abrir un canal formidable para su fortalecimiento, permitía el enriquecimiento personal de algunos de sus miembros.

Sin embargo durante este régimen, la acción habitacional del INFONAVIT se llevó a cabo a través de promociones internas, lo cual limitaba y cortaba definitivamente las posibilidades de control de la burocracia sindical sobre la realización de los programas habitacionales. "La intervención directa del Infonavit en el proceso de producción de la vivienda, al desarrollarse bajo su dirección, supervisión y vigilancia (la construcción misma se contrataba), eliminaba la intervención de las promotoras sindicales... Por otro lado, la asignación de los créditos que permitían acceder a la vivienda terminada se efectuaban por "sorteos" a través de procedimientos electrónicos... que cortaba la posibilidad de que los líderes oficialistas hicieran una asignación discriminatoria de acuerdo a los criterios políticos y económicos que más les favorecieran".(García y Perló, 20).

Lo anterior provocó, dado el funcionamiento, gran inconformidad al interior de la burocracia sindical (al igual de grupos empresariales) que estaban en contra de que el INFONAVIT "invadiera" parte de la economía que le correspondía a la iniciativa privada, haciendo pública su oposición y entablando una lucha con el fin de cambiar la situación.

En vez del sistema de asignaciones internas, con sorteos al azar, se cambió a los llamados "paquetes sindicales" o "promociones sindicales" que le confirieron a la CTM un control total. Con esta notificación, es el sindicato cetemista el que, desde antes de solicitar al INFONAVIT el financiamiento, ha elaborado una lista de los beneficiarios, y no sólo eso, también ha determinado la ubicación de los terrenos y hasta qué contratista se encargará de las obras.<sup>53</sup> (Cfr. Unificación proletaria, núm. 178, febrero de 1975. Citado por Leal y Woldenberg, s/f).

---

<sup>52</sup> Las fuertes discrepancias que se darán con la burocracia sindical "eran en parte resultado del nuevo papel que el gobierno intentaba asumir frente a la clase trabajadora, a saber, el de erigirse en el abanderado e impulsor de sus reivindicaciones" (García y Perló, op.cit.: 120).

<sup>53</sup> Así la burocracia obrera, también mejora sus finanzas por la vía de los arreglos subterráneos con las compañías constructoras.

Para mediados de 1974, debido a la inflación, al deterioro de la situación económica, a la agudización de los enfrentamientos con los grupos empresariales y al ascenso de las organizaciones, luchas y huelgas del sindicalismo independientes se fueron cerrando las posibilidades del proyecto echeverrista hasta que finalmente archiva el intento por "democratizar la vida sindical del país y se opta por restablecer y fortalecer su alianza con la burocracia sindical. De esta manera se da la reconciliación" entre el régimen y la burocracia sindical<sup>54</sup>, la cual estrecha los lazos con el siguiente régimen -el de López Portillo-, y obtiene concesiones en materia habitacional vía el INFONAVIT.

De ahí la necesidad de seguir de cerca –a través de nuestra investigación-, las políticas habitacionales que ha implementado el Estado, y lo que, en su momento, las ha definido.

Al finalizar el régimen de Echeverría y evaluar la política del INFONAVIT, se puede inferir que en el interior de la institución "el grupo gobernante, a pesar de que logró mantener un equilibrio y una alianza (en el caso de los empresarios) con los otros sectores, nunca perdió el control y dirección de la institución en favor del grupo obrero. El director y sus centros de planificación tuvieron siempre un papel decisivo en la toma de decisiones para el reparto de recursos por entidades y líneas de crédito,<sup>55</sup> al mismo tiempo que lograron una descentralización de hecho en favor de los poderes locales de cada delegación. El papel de los órganos colegiados internos y, sobre todo la participación del sector obrero fueron poco relevantes en el funcionamiento de la institución" (Núñez, 1982: 366).

La política habitacional de esta institución expresa un momento de cambio en la política del Estado, por resolver la crisis económica mediante una política tendiente a dinamizar las industrias de la construcción y de materiales para la construcción, ramas industriales que

---

<sup>54</sup> "La 'reconciliación' entre el régimen de Echeverría y la burocracia sindical alcanzó su clímax durante el proceso de sucesión presidencial, ya que la CTM tuvo el 'honroso cargo de destapar' a José López Portillo como candidato a la presidencia de la República por el PRI. Esta encomienda colocó a la CTM en una posición sumamente ventajosa respecto de los otros sectores y grupos de presión dentro del PRI y le permitió negociar una serie de demandas que el próximo presidente habría de cumplir puntualmente. Dentro de este contexto de restablecimiento de la alianza y estrechamiento de los lazos entre la burocracia sindical y el futuro gobierno, la suerte y el derrotero del INFONAVIT quedaron marcados para el siguiente sexenio!. (García y Perló, 1984: 122-123).

tradicionalmente estimulan al conjunto de la economía y que absorben fuertes contingentes de mano de obra; y también como forma de resolver la crisis de legitimación vía el tripartidismo. "No obstante, la forma específica que asume el proyecto del INFONAVIT no corresponde ni al del sector privado de la construcción, ni al de las grandes centrales sindicales" (Núñez: Idem).

En el periodo de López Portillo (1977-1982) se observa que la capacidad del Estado para satisfacer la demanda de vivienda disminuye, si bien el número de viviendas construidas (171,081) es similar al del período 1973-1976 (171,874), lo cierto es que las necesidades habitacionales habían aumentado. Y es que el gobierno redujo el gasto público destinado a vivienda como medida que formaba parte del paquete de acuerdos que el gobierno mexicano firmara con el Fondo Monetario Internacional en 1976. Pero también la política estatal con relación al problema de la vivienda experimentó un viraje con la redefinición de "las alianzas en el interior del bloque dominante, y que se expresaron en el repliegue de la intervención estatal en favor de los intereses privados y en el estrechamiento de los lazos entre el gobierno de JLP y las centrales obreras oficiales... (la CTM) establecieron una sólida alianza que se refrendó en un conjunto de acuerdos, medidas y concesiones entre las cuales la vivienda ocupó un lugar muy importante" (García y Perló: 1984: 115), sobre todo las concesiones a través del INFONAVIT.

El cambio sexenal de gobierno modificó sustancialmente la política de INFONAVIT. En principio cambió el Director General Jesús Silva Herzog. Pero también se dieron cambios al canalizar un mayor porcentaje hacia los créditos externos, vía peticiones sindicales y reducir considerablemente las acciones internas o construcciones de unidades habitacionales, modificaciones que se dan a raíz de proposiciones del cuerpo directivo de INFONAVIT, dejando libre la contratación y supervisión de la construcción de dichas unidades a propuesta de las comisiones sindicales solicitantes. Esto en primer lugar, redefinía la acción del Estado y su participación en el control de la construcción de las viviendas. En segundo lugar, se limitaba la política de asignación de casas-habitación, a los solicitantes pertenecientes a sindicatos independientes.

---

<sup>55</sup> Sin embargo en el sistema de decisiones de INFONAVIT se descubren dos polos bien delimitados: la dirección y sus planificadores por una parte, y las delegaciones regionales por la otra, dominando los primeros, lo que ha traído consigo cierto grado de centralismo. (Núñez, 1982: 367).

El cambio más significativo en la política habitacional "está dado por los cambios en las políticas de participación del Estado sobre el sector de la construcción ya que de participar en todas las esferas de la producción y asignación de casas-habitación, tal como lo plantean sus objetivos dentro del marco de Disposiciones Legales del INFONAVIT <sup>56</sup>...se pasa a una política en donde la mayor cantidad de recursos se destina (a)...promociones externas, en detrimento ( de las) ...promociones internas. Este cambio en la política del INFONAVIT, posibilitó una mayor ingerencia y control de los créditos por parte de los sindicatos oficiales adscritos al Congreso del Trabajo y eliminar casi en su totalidad el beneficio que venían gozando trabajadores afiliados a los sindicatos independientes a través del mecanismo de asignación por computación y de las promociones internas, es decir, cuando el INFONAVIT coordinaba y financiaba programas de construcción" (Silva: 1983, 149-150). De esta forma se posibilitó una mayor participación del capital privado ya que las promociones externas eran a través de empresas privadas, y el Instituto lo único que hará será entregar los créditos solicitados por los organismos sindicales. <sup>57</sup>

Las peores secuelas de la crisis económica que padeció el país a partir de 1976, trajo por consecuencia la devaluación del peso mexicano con respecto a la moneda extranjera. La inflación, el desempleo y la disminución de los niveles de vida de la mayoría de la población, convivieron al lado de las severas medidas de política social que el gobierno implementó para "salvar a la economía del país", y que incluían las medidas impuestas por el FMI de reducción del gasto público sobre todo del gasto en bienestar social, el reajuste del aparato administrativo lo cual implicó el despido de miles de trabajadores al servicio del Estado y por último, una rígida política de tope salarial. A pesar de ello, el gobierno contaba "como lo expresó en repetidas ocasiones el propio López Portillo, con una firme y sólida estabilidad política y sindical. Esta afirmación (...) era una fría y exacta realidad que se apoyaba en los compromisos contraídos con

---

<sup>56</sup> Objetivos : " a) Administrar los recursos del Fondo, b) Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente , y c) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores " ( Silva: 1983, 149-150).

<sup>57</sup> "El nombramiento de José Campillo Sáenz como director general de la institución fue recibido, no obstante ser un funcionario más identificado y cercano a los planteamientos empresariales, con mucho beneplácito por la burocracia sindical. Esto se debió básicamente a que los planteamientos empresariales respecto al INFONAVIT coincidían, si bien por razones e intereses distintos, con los de la burocracia sindical. Tanto a unos como a otros les interesaba que el funcionamiento de la institución se restringiera únicamente a la esfera financiera y que se abandonara la línea de las promociones directas que involucraba una mayor intervención del mismo en el proceso productivo de la vivienda y en la asignación de la misma. Y lo lograron plenamente. La "Triple Alianza - director general, representantes del

los distintos sectores que integraban el sistema de control y dominación vigentes. La burocracia sindical, y en particular la CTM, desempeñaron un papel clave dentro de la nueva coyuntura. A ella le correspondió sostener y apuntalar uno de los pilares de la política laboral del régimen: el tope salarial" (García y Perló, 1984: 123).

Claro está que para poder apoyar esta política laboral, la burocracia sindical requería además de su gran habilidad y amplia experiencia y todo el apoyo legal y político del Estado, del fortalecimiento "de sus mecanismos de concesión, aún cuando éstos sólo pudieran aplicarse en forma limitada y selectiva o, para decirlo en otras palabras, de manera corporativa y discriminatoria" (García y Perló, *Ibid*: 124). Desde el inicio del sexenio, el gobierno de López Portillo supo "cumplirle" a la burocracia sindical, haciendo realidad la antigua pretensión del Banco Obrero, le abrió mayores espacios en la Cámara de Diputados y Senadores, y por si fuera poco, le concedió varias gubernaturas y colocó a diversos líderes sindicales en cargos públicos (*Idem*). "Además de incorporar nuevas cuotas de poder y prestigio y fortalecimiento, de permitir mayor cohesión interna y facilitar el ascenso y la movilidad de sus cuadros, los espacios conquistados por la burocracia sindical se transformaron en poderosos y efectivos instrumentos de control y legitimación sobre la clase obrera organizada. Esta es ... una de las razones que sin duda contribuyeron a matener la tan mentada 'paz y estabilidad sindical' de la cual tanto se vanagloriaron funcionarios públicos y líderes sindicales, y que también supieron aprovechar los capitalistas. ...La Lógica de funcionamiento del Infonavit entre 1977 y 1982 ... puede resumirse en lo siguiente: no importa que los ingresos y beneficios que recibe la clase obrera se reduzcan si se logra en cambio un mejor control político sobre su distribución..." (*Idem*).

Durante este período, el INFONAVIT otorga una mayor preferencia a la CTM en el número de créditos distribuidos en comparación con las propias centrales sindicales pertenecientes al Congreso del Trabajo, pero en especial las que se encuentran fuera de éste. Dicho manejo, a todas luces discriminatorio, revela que el crédito habitacional se está utilizando bajo criterios clientelísticos<sup>58</sup> que ponen en evidencia concesiones otorgadas a partir de favores o

---

sector patronal y de los trabajadores- que se conformó desde los inicios del sexenio logró restituírle al organismo habitacional su carácter financiero" (García y Perló: 1984, 125).

<sup>58</sup> De acuerdo a Norberto Bobbio (1988), y al uso que se le da en la Sociología Política, entendemos el término de "clientelismo" como sigue: ya desde la Roma antigua se entendía una relación, entre sujetos de estatus diverso, una

lealtades políticas, como medida "para convencer a la base obrera de que la impugnación a los líderes sindicales oficiales y las luchas por la independencia sindical cierra toda posibilidad de acceso a la vivienda" (Ibid., 129).

La tendencia de inversión en la política habitacional vino a recuperarse hacia finales de 1980, año en el que alcanzó el monto de inversión logrado en 1976 (Silva, 1983: 149). La negociación entre las partes era bastante complicada en la medida en que las demandas de cada sector implicaba una disminución en los derechos de los otros. El proceso de negociación entre las partes (sindicatos oficiales, sector patronal y gobierno), se inició por lo tanto en un contexto en el que los distintos sectores tenían demandas y objetivos por los cuales luchar, pero también privilegios o "derechos" que podían perder (Ibid: 132). "Los momentos por lo que atravesaba el país eran todavía de relativa calma. Entre 1979 y 1981 aún se vivía la ilusión del auge petrolero, se hablaba mucho de la etapa de "desarrollo", el desempleo se había abatido, la situación salarial se había librado de los duros controles impuestos al comienzo del sexenio y la "luna de miel" entre gobierno y burguesía estaba en su plenitud. Para esta última, el SAM y la política exterior mexicana, eran pequeños nubarrones que no presagiaban las tormentas nacionalizadoras que se desatarían en 1982" (Ibid., 132-133).

Así pues, el proceso de negociación dió inicio sin grandes presiones de las partes, que tal vez comprendían que lo mejor era dejar la situación tal como estaba, pues existía el riesgo de que lo que podía obtener por un lado, lo podía perder por el otro. Bajo la protección del gobierno se

---

relación de dependencia económica y política, que a cambio se mostraban sumisos y deferentes, obedecían y ayudaban de diversas maneras al patronus. Estas relaciones de dependencia personal tienden a adaptarse, tanto frente a la administración centralizada, como frente a las estructuras de la sociedad política. Tienden a unirse e integrarse en una posición subordinada con el sistema político moderno en estructuras de acceso y contacto con el sistema político, a los clientes se les da protección y ayuda en las relaciones con poder a menudo distante y hostil a cambio de censensos electorales.

Representa un lazo de unión con el clientelismo ligado a la difusión de la organización política moderna, especialmente a la de los partidos de masa.

Su acercamiento con la sociedad civil se basa en vínculos horizontales de clase de intereses, a los que se les proporciona una agregación política.

Los políticos de profesión ofrecen a cambio de legitimación y sostén (censensos electorales) toda clase de recursos públicos de los que pueden disponer (cargos y empleos públicos, financiamientos, licencias, etc.). Esta forma de clientelismo "-a semejanza del tradicional- no tiene como resultado una forma de consenso institucionalizado sino más bien una red de fidelidades personales que pasa a través de un uso personal por parte de la clase política de los recursos estatales y, partiendo de éstas, aunque en términos más mediatos a través de la apropiación de recursos "civiles autónomos" (Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, 1988: 273).

decidió dejar a cada sector lo que ya estaba bajo su control o a su favor, sin admitir ninguna de las demandas que levantaban (Ibid.: 133).

El último cambio gestado en las políticas habitacionales del Estado en 1981 se tradujo en dos políticas concretas: 1) la desaparición de INDECO, y con ello reduciendo aún más la acción del Estado en los programas habitacionales para la clase trabajadora y, 2) la eliminación de una cláusula de la Fracción X11 del artículo 123 y de la Fracción IV del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, de tal forma que el trabajador ya no tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con diez años de anterioridad. (Silva, 1983: 151).

El proceso de negociación culminó en 1982 cuando se conocen las reformas a la ley de INFONAVIT, en donde los únicos perdedores fueron el grueso de los trabajadores, pues las promociones sindicales siguieron en manos del sindicalismo oficial excluyendo a los sindicatos independientes y a los trabajadores que no se sometieran al control y la obediencia de los líderes oficiales; no se aumentó la cuota patronal al INFONAVIT al 10% demandada por la CTM, lo cual hubiese ampliado el número de beneficiados, y tampoco se devolvió el fondo ahorrado por millones de trabajadores a lo largo de 10 años, ya que la reforma establece que la devolución de los depósitos se hará a partir de que el trabajador cumpla 50 años o que se jubile. (García y Perló, Ibid.: 133).

Por último, para finalizar con los antecedentes, es preciso recordar qué son los fondos habitacionales, y la industria de la construcción.

Estos permiten la creación de una demanda de asalariados bajos por medio de un nuevo sistema financiero, que cuenta con los recursos propios y crecientes. "Por ley Infonavit forma su capital -el fondo- con las aportaciones patronales, con las aportaciones del Gobierno Federal y con el rendimiento de sus inversiones (artículo 5)" (Cheetan y, Núñez, 1977). Pero en realidad las aportaciones del gobierno federal serán muy débiles, y pequeñas las inversiones propias, de tal manera que la casi totalidad de sus recursos los han obtenido de las aportaciones patronales provenientes de las diversas regiones y localidades del país.

"Todo patrón está obligado a dar a Infonavit el 5% del monto total de lo que paga por concepto salarial. Bimestralmente, 251 mil empresas entregan sus aportaciones para formar los fondos individuales de poco menos de 4 millones de trabajadores"(Idem). Formándose así un capital que ha ido en aumento debido a una mayor eficacia del aparato recaudatorio, y paradójicamente por el aumento de los salarios como una consecuencia de los procesos inflacionarios desde 1973. Lo anterior dió como resultado, un crecimiento del 50% en 1976, al elevarse a 16.315 millones de pesos el monto del Fondo (Ibid:86).

Además se trata de un fondo revolvente, es decir, que todas las inversiones deben recuperarse paulatinamente a medida que se vayan haciendo las ventas de las casas. Al respecto, esta recuperación fue lenta. Así tenemos que para finales de 1975 sólo se había recuperado 50 millones, equivalente al 18% del total de inversiones realizadas desde el inicio hasta ese año (Idem). Por consiguiente, la recuperación fue poco significativa para la reproducción del capital, de tal forma que los créditos se han reducido a las aportaciones patronales.<sup>59</sup>

Entonces tenemos, que los elementos nuevos de este sistema de financiamiento en relación con otros programas o institutos de Vivienda de interés social, se encuentran en 1) la cuantía de una acumulación creciente asegurada por la Ley; 2) su origen (inmediato) patronal; 3) su orientación básica para asegurar la compra de la vivienda controlada por INFONAVIT y secundariamente el de otro tipo de operaciones constructivas; 4) la fuerte participación de los trabajadores beneficiados con un crédito (60%) en la recuperación de las inversiones de INFONAVIT; 5) un sistema que se reproduce sólo a largo plazo, con una única "fuga" que para la década que nos ocupa no es de importancia (.18%), y que corresponde a: la devolución de ahorros a los cuentahabientes individuales por concepto de jubilación, incapacidad, defunción, una acumulación propia y no combinada (Ibid.:87).

Con el INFONAVIT, por primera vez, tenemos un instituto u organismo, que cuenta con un capital de circulación para la construcción de vivienda nueva que es exclusivamente estatal. Y

---

<sup>59</sup> Al respecto, Rosemond Cheetan y Oscar Núñez sugieren que los patrones van a recuperar sus aportaciones por dos conductos: o bien va a incluir el monto de la aportación en los precios, cuando es posible; o bien lo va a incluir como gasto de previsión social. Op. cit. pp. 89-90.

decimos que es en su totalidad un capital desvalorizado,<sup>60</sup> en cuanto que la tasa de ganancia no es el objetivo central de ese fondo en su globalidad; por consiguiente, las ganancias son inexistentes, o si existen son muy bajas. Esto se puede observar especialmente, en el sistema de créditos para la compras de vivienda de INFONAVIT, y para los demás créditos.

El sistema de crédito adoptado, hace posible (al menos hasta 1976) el acceso a asalariados que cuentan con el 1.5 más que el salario mínimo. Son créditos que sólo pagan un interés anual del 4% sobre saldos absolutos, con plazos que pueden alargarse hasta 20 años. Las mensualidades de pago son del 14% para los que tienen 1.2 veces el salario mínimo y del 18% para el resto. Los créditos están cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad o muerte, viéndose de tal forma liberado el trabajador o sus beneficiarios de las obligaciones contraídas por los créditos otorgados.(Ibid.:92)

### **2.3. Política habitacional y corporativismo: los casos de PEMEX y el STIC.**

Creemos pertinente presentar cómo se ha dado la relación entre la política de vivienda y los sindicatos obreros, a través de los siguientes dos ejemplos: PEMEX y STIC.

#### **\* PEMEX**

Desde 1935 algunos de los contratos de las compañías petroleras establecían la obligación de proporcionar vivienda a sus trabajadores o la ayuda de renta de casa. Esta política habitacional dio inicio con la construcción en los centros de trabajo de casas alquiladas a los trabajadores. Para 1963 se promovieron y desarrollaron fraccionamientos que no quedaron libres del acaparamiento de aquéllos que tenían mejores condiciones económicas.

Para 1972 Pemex había urbanizado 12,711 lotes y es en estos años cuando Pemex y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) empiezan a comprar vivienda al Infonavit para revenderla a los trabajadores petroleros. En 1981 la política habitacional cambió, ya que Pemex tiende a fungir como un organismo financiero, que beneficia

---

<sup>60</sup> La noción viene de que trabaja con un capital ampliamente desvalorizado, la tesis del Consejo Mexicano Empresarial y ha sido cuestionado, por lo mismo requiere ser precisado su significado en investigaciones posteriores.

a las promociones de vivienda externas que tienen a cargo los sindicatos, en alianza con algunos sectores privados en la construcción habitacional.

Por lo general cuando se termina la obra las viviendas son entregadas a los líderes sindicales, que son los encargados de distribuir las entre los trabajadores de planta o a los trabajadores que se jubilen y entreguen su solicitud de vivienda al STPRM durante los dos primeros años de su jubilación. Esta última disposición se implantó a partir de 1981.

En cuanto a los requisitos para la obtención de vivienda se establecen los siguientes: ser trabajador de planta, tener una antigüedad mínima de un año, hacer una solicitud ante el Patronato Pro-Construcción de Casas, que es un organismo sindical quien finalmente decide si se aprueba o no la solicitud, y ser miembro activo del sindicato puesto que la vivienda se considera un derecho exclusivo para los trabajadores con vida sindical.

Es necesario mencionar que en 1949 el Estado eliminó a los líderes democráticos de dicho sindicato para poner dirigentes en favor de sus intereses. A pesar de esto la manipulación de los obreros petroleros se logró a cambio de algunas demandas sobre todo económicas entre las que se contemplaban las prestaciones de vivienda incluidas en el contrato colectivo. Sin embargo, el Comité Ejecutivo General del sindicato es quien elige a los beneficiarios en la dotación de dicha prestación. En el interior de Pemex existen diferencias radicales en cuanto a los trabajadores de planta y los de confianza, éstos últimos no tienen derecho a la jubilación, ni tampoco a la vivienda (Huarte y Rodríguez ,1982: 38).

En relación a la producción de vivienda, el STPRM a través del Patronato Coordinador de programas de vivienda, promueve los programas de vivienda y una vez analizados es el Consejo Administrativo quien resuelve la autorización. Por otra parte es importante destacar que la vivienda dentro de Pemex, más que un derecho laboral, es considerada como una concesión personal de la empresa conjuntamente con los líderes (Ibid: 44)

La política de vivienda que se sigue dentro de este sindicato según Huarte y Rodríguez, obedece más que a nada a la posibilidad de controlar la fuerza de trabajo para implantar una

tranquilidad que lo beneficie. Es ésta la principal razón por la que la empresa y el sindicato mantienen dicha política, convirtiéndose en un mecanismo de sujeción sindical y patronal. Lo anterior se refleja claramente en la carencia de un organismo sindical dentro de los estatutos sindicales que se encargue de los trámites burocráticos para la supervisión y distribución de la vivienda de interés social, con ello se facilita la libertad de acción de líderes que utilizan la vivienda como objeto de lucro.

Por otra parte, la intervención patronal en la determinación de la política habitacional se determina en el proceso de producción, pero en realidad los verdaderos agentes que establecen la política habitacional, son los administradores empresariales en combinación con los máximos líderes sindicales, con lo que se controla el movimiento obrero dirigiendo y limitando su lucha en el aspecto económico.

El asunto inicia a principios de los ochenta con la edificación del fraccionamiento Prados del Rosario en la Delegación Azcapotzalco, los terrenos fueron cedidos por la Constructora Dumsa a cambio de la exención de impuestos en la construcción del mismo. Para evitar el pago de los impuestos dicha constructora se fraccionó, y de ahí surgieron otras pequeñas pertenecientes a la misma constructora como es el caso de Casas y Construcción, que se quedó a cargo de la venta y edificación del fraccionamiento.

Es menester mencionar que las estipulaciones para la obtención de vivienda no fueron respetadas por el sindicato, ya que entregó vivienda a trabajadores de confianza que legalmente no tienen derecho a vivienda. También les otorgó a personas que no tienen vinculación alguna con Pemex. Además la mayoría de los beneficiarios en la unidad habitacional del fraccionamiento Prados del Rosario, no tienen relación alguna con el sindicato, mucho menos vida sindical activa; asimismo se les dio vivienda a trabajadores transitorios, es decir, sin planta y finalmente también se beneficiaron a empleados con niveles medios de ingreso, mientras que a los que perciben salarios más bajos, se les dificulta el acceso a la vivienda de interés social. Lo anterior se debió sobre todo a que la mayor parte de los “escogidos” tuvieron que aportar algo, ya sea su adhesión incondicional o algún tipo de remuneración no oficial (Ibid.: 58).

Ahora, veamos el otro ejemplo de esta relación: vivienda y sindicatos obreros.

**\* STIC**

El Sindicato de Trabajadores de la industria del cine (STIC) se creó en 1939, desde su fundación asumió el papel de fidelidad a Fidel Velázquez, pues se dejó entrever la tendencia a la estabilidad política y económica que se basaba en el apoyo de las masas al sindicato.

Fue en el año de 1956 cuando este sindicato obtuvo la primera concesión de 183 departamentos para otorgarlos en renta a sus agremiados. La asignación de los departamentos se hizo mediante la solicitud del arrendamiento, además de los requisitos de ser sindicalizados y ser derecho habientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Otra forma para lograr créditos para la vivienda de los trabajadores del STIC fue a través de la Asociación Pro-Hogares, de la Federación de Trabajadores del Distrito Federal –la cual se fundó en 1964, pero empezó a funcionar hasta 1969-, para la que uno de los objetivos más importantes era pugnar por la exención de impuestos para la vivienda obrera. La forma de operación de dicha asociación fue mediante el financiamiento de la banca privada, por el FOVI y el Banco Mexicano Somex, para la realización de las tres primeras unidades habitacionales, cuya construcción estuvo a cargo de Grupo Araña, Proyectos, Obras Civiles y Construcciones, S.A. de C.V. y Talleres de Arquitectura y Urbanismo (Almanza, 1982: 60).

Los lineamientos por los cuales se otorgó el crédito para la vivienda fue a través de una investigación socioeconómica que llevaba a cabo el Banco Mexicano Somex. El costo de la mensualidad de la vivienda era desde \$360.00 hasta \$650.00, a pagar en 15 años con un enganche del 10% (Ibid.: 60).

A excepción de lo anterior, se puede decir que el logro de los créditos para el STIC, en general fueron nulos. Fue hasta la creación del INFONAVIT en 1972 cuando las demás secciones del Comité Nacional empezaron a recibir beneficios que se tradujeron en la obtención de créditos en las primeras unidades habitacionales.

Los requisitos que se pidieron para llevar a cabo los trámites además de los ya estipulados por el INFONAVIT fueron: “el número de cotizaciones al sindicato, el tiempo que se tenía de pertenecer a él, el grado de fidelidad a los lineamientos del Sindicato, la medida en que se votara por la Secretaría General, así como la de no haber protestado por algunas medidas optadas por el sindicato” (Ibid.: 73).

El costo de los departamentos dependía del tamaño del mismo, pues había de \$458,000.00 y de \$408,000.00 a pagar en un plazo de 15 años. La amortización que se fijó fue de 18 años.

A pesar de que los candidatos iniciales eran del STIC, muchos de los créditos fueron rechazados, por lo que se solicitaron nuevos candidatos para sustituir a los no aceptados. Se podría sospechar que hubo un pago extra para la adquisición de su crédito, el cual se entregó tanto a los secretarios de Sección como a los encargados directamente de la promoción, pues se encontraron miembros de los sindicatos de Operadora de Teatros, Teléfonos de México y Conacite Dos, como beneficiarios. El 30% del total de las asignaciones fueron otorgadas al promotor y el restante a otros sindicatos, lo que fue en contra de las estipulaciones hechas por INFONAVIT, de que el 90% de las asignaciones serían para el promotor y el 10% para las solicitudes que tuviera el Instituto (Ibid.: 75).

Una particularidad que se encontró en esta promoción es que existió una minoría de beneficiarios afiliados a alguna central, de los cuales sólo 114 estaban afiliados a la CTM.

En dicha promoción también existieron ciertas preferencias, en especial para personas que dieron alguna cantidad de dinero para lograr la obtención de su crédito e incluso a aquellas más ligadas al grupo de poder con el fin de consolidar su hegemonía dentro de la Administración.

Sin embargo para el sindicato las prestaciones habitacionales no son fundamentales en el pliego petitorio que ellos tienen, pues consideran el salario el eje central de su lucha (Ibid.: 77).

A manera de colofón:

Los dos estudios de caso, aquí reseñados, nos han servido para comprender las políticas habitacionales al interior de los sindicatos, como lo fueron el de PEMEX y el STIC. Como hemos

visto, para el primer caso se dio una estrecha conexión entre los sindicatos y las constructoras, con el fin de llevar a cabo la realización de las viviendas. Consideramos entonces, que es necesario conocer la importancia de las constructoras en la política vivandista, por lo cual dedicamos los siguientes incisos tratando de profundizar un poco más en el tema.

#### **2.4. La Industria de la Construcción.**

Por la importancia que tiene la industria de la Construcción, en el problema habitacional, creemos necesario para el presente trabajo, tomar en consideración a las empresas constructoras que trabajaban para el Estado en la realización de las viviendas de "interés social". Estas obras no se llevan a cabo bajo las disposiciones legales que implican dos formas de contratación<sup>61</sup>: el concurso público, y la contratación directa; sino únicamente bajo ésta última. Entonces ¿cuáles son en última instancia los criterios que predominan? Responder a esto, fue una de las principales inquietudes que movieron a esta investigación, sin embargo por el tipo de industria (la empresa constructora puede surgir sólo para construir cierta obra y disolverse cuando termina el contrato, o "desaparecer" ante la imposibilidad de concluir la obra, o ser una empresa "fantasma" de algún funcionario público o de algún sindicato, etc.) fue muy difícil hacer el seguimiento, y sólo nos quedamos con el de la política pública.

El Estado –en el período de nuestra investigación- al realizar la contratación directa con las constructoras, muestra su vínculo con la industria de la construcción, mismo que adopta distintas formas y contenidos de acuerdo al tipo de institución del Estado y el tipo de obra que solicite, de acuerdo al tamaño y la capacidad técnica y administrativa de las empresas que ofrezcan sus servicios y los nexos y relaciones personales que entablen a nivel de dirección entre los integrantes del vínculo. Pero nos quedaríamos cortos si no tomásemos en cuenta la participación de los sindicatos obreros que de alguna forma inciden en la negociación, punto que requiere un tratamiento especial para conocer la influencia de los sindicatos oficiales en las políticas habitacionales del Estado.

---

<sup>61</sup> "De acuerdo a las características de la obra sólo podrá concursar por las mismas o hacerse cargo por simple administración, aquéllas empresas que poseen determinada capacidad tecnológica, financiera, administrativa y organizativa..." Alicia Ziccardi, 1985: pp. 9-10.

En cuanto a la relación de los empresarios y la política urbana ésta queda de manifiesto en la institucionalización de la última a nivel de Secretaría de Estado: La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). Y que formó parte de un intento de canalizar las demandas populares por bienes y servicios urbanos.

Lo anterior representó para los empresarios de la Industria de la Construcción, la reestructuración y posiblemente una ampliación en la demanda de sus servicios. Este incremento se podía predecir en la medida que el Estado expandía su ingerencia en los problemas urbanos. Es decir que existe una relación estrecha entre la actividad de ese tipo de industria y las políticas de desarrollo económico del Estado. Aunque cabe mencionar que dicha actividad depende también en gran parte de la autoconstrucción, lo cual tiene una demanda importante de los insumos que la Industria de la Construcción provee.

Pero vayamos por partes, de alguna manera los representantes empresariales tuvieron que ver en esta toma de posición gubernamental que claramente venía a favorecerlos. En ese sentido, se tiene la creencia que estos empresarios carecen de un claro compromiso político (Cfr. Derossi, 1977), sin embargo, esta imagen del empresario está muy alejada de la realidad. Y ello queda de manifiesto, al observar que los empresarios participan en la política, y algunos llegan "a ocupar puestos de importancia en la Administración Pública, lo cual puede garantizar su acceso a la información sobre los procedimientos y formas de obtención de contratos. Pero detectar individualmente esta superposición de roles poco explica a nivel social el proceso a partir del cual miles de empresas constructoras se relacionan con el Estado". (Ziccardi, 1985 : 21) Tan sólo las que participaron en las obras del INFONAVIT, hasta 1976, fueron 600 <sup>62</sup>, lo que para algunas de ellas, sobre todo las de provincia significa la principal fuente de trabajo.

De acuerdo a una serie de entrevistas realizadas a partir de 1981 (Ver Schteingart, 1985: 4), en donde se analizaron 21 empresas productoras de vivienda en México, estas fueron clasificadas de acuerdo a su tipo en 5 grupos: a) las vinculadas a empresas constructoras más o menos importantes, (Elefante, S.G. Construcciones, Gutsa, Inmobiliaria Lennon, Ica, Grupo Ballesteros.); b) las que surgen a partir de financieras (Confraco, Incobusa); c) las que se

---

<sup>62</sup> Entrevista al Director del INFONAVIT, Jesús Silva Hersog. Obras, añoIV, vol.IV, núm.45, sep.1976. Citado por Alicia Ziccardi, op. cit. p. 31.

originaron a partir de grandes grupos industriales (Dine. Prosa; technogar); d) las ligadas a intereses extranjeros (Propulsa-Monarca, Lomas Verdes, Austroplan); las que surgen como estrictamente promotoras (Fracc. Azteca; Grupo Casa; CICSA; Valcas; Infracasa; Inmobiliaria Estrella y Frisa).

De dichas empresas, "dos Promotoras (Elefante y Austroplan de México) mantuvieron o aumentaron su producción anual de viviendas, gracias a su vinculación con el INFONAVIT. En el caso de Elefante la producción se duplicó (Subió de 1,000 a 2,000 viviendas anuales) mientras Austroplan la mantuvo a unas 1,000 unidades al año. El hecho de que esta empresa dependa de los Sindicatos Alemanes (la Neveheimat), le ha permitido, a través de los contactos entre la CTM y los Dirigentes sindicales de ese país, tener un acceso a las promociones sindicales, que quizás muchas empresas nacionales no han logrado. ... Más que un interés económico, a esta empresa parece interesarle la influencia política, que se da a nivel sindical" (Idem).

En nuestra investigación, únicamente tomaremos en consideración a las empresas constructoras que trabajaban para el Estado en la realización de las viviendas de "interés social". El vínculo entre el Estado y la industria de la construcción adopta distintas formas y contenidos de acuerdo al tipo de institución del Estado y el tipo de obra que solicite, de acuerdo al tamaño y la capacidad técnica y administrativa de las empresas que ofrezcan sus servicios y los nexos y relaciones personales que entablen a nivel de dirección entre los integrantes del vínculo<sup>63</sup>. Pero nos quedaríamos cortos si, para esa época, no tomásemos en cuenta la participación de los sindicatos obreros oficiales que de alguna forma incidían en la negociación, sobre todo, su influencia en las políticas habitacionales del Estado, punto que veremos al final del presente capítulo.

#### **2.4.1. El papel de la industria de la construcción.**

La industria de la construcción tiene un papel<sup>64</sup> relevante en la economía nacional por sus efectos multiplicadores, pues significa una fuente importante de creación rápida de empleo sobre todo para la mano de obra no calificada que por lo regular es de origen agrario reciente, además de que activa otras ramas industriales y tiene una demanda latente a la vez que repercute

---

<sup>63</sup> Al respecto, Cfr. Alicia Ziccardi, 1985: pp. 9-10.

<sup>64</sup> A nivel general ocupa el segundo lugar en la producción, después de la industria manufacturera (Huato, 1982: 44).

directamente en las ramas productoras de los materiales que consume dicha industria<sup>65</sup> y tiene la particularidad de reducir las presiones derivadas de un incremento de desempleo global -en 1979 el 9.33% de la P.E.A estaba insertada en la industria de la construcción y el 30.86 en la de transformación- (Gobierno del edo. de México, s/f). En este sentido es importante decir que la industria de la construcción no puede concebirse de manera homogénea en todos los sectores que la componen como es la edificación, ya que tiene características y una dinámica de cambio totalmente distintas a otros rubros de la construcción, existe pues una diferencia entre la fabricación de los componentes (techos, muros, etc.) y la construcción de los mismos (Connolly, 1988: 188-189), es decir la industria de la construcción tiene una estructura por especialidades.

Por consiguiente la industria de la construcción es considerada como motora por la amplia derrama que provoca en sus diferentes operaciones financieras y productivas; permite una actividad que contribuye decididamente a reactivar la economía al demandar insumos de otras industrias y al absorber abundante y barata mano de obra no calificada.

La producción de insumos para la construcción constituye una larga cadena productiva,<sup>66</sup> empezando por la extracción de materias primas que pasan por su tratamiento industrial y luego transitan por la fase de comercialización hasta llegar a la etapa de la construcción. Ahí se dan actividades monopólicas como la producción de vidrio, el cemento, la varilla, etc. Es decir acompaña y coopera al desarrollo industrial de una forma singularmente importante. En tanto que:

Las condiciones de la producción que levanta la industria de la construcción se convierten en una palanca material a la acumulación de capital global....en la medida que impulsa al desarrollo de las condiciones generales de la circulación material y del transporte, así como, de la producción y distribución de los energéticos y materias primas indispensables al consumo

---

<sup>65</sup> Por eso la escasez de materiales, particularmente el cemento, constituye un cuello de botella para la producción. Por lo tanto es necesario asegurar el abasto oportuno y suficiente de los materiales en épocas de auge de la construcción.

<sup>66</sup> Ya que involucra a sectores relacionados con la industria de la construcción como son: pinturas, pegamentos, colorantes, resinas, tuberías, cables reforzados, vidrio, loza y cerámica, hule, madera, textiles y barnices entre otros.

productivo de la industria... Con la participación de la industria de la construcción las fuerzas productivas sociales capitalistas reciben un impulso para su cometido final, la de sustentar la producción de plusvalor (Munguía, 1982: 36).

El productor de insumos para la construcción controla de acuerdo a lo que le conviene su producción, volumen y características de los productos, ya que fabrica lo que le otorga mayores beneficios económicos y deja de lado las necesidades de la población, -ya que el controlar los principales insumos significa obtener mayores ganancias-. Lo anterior se refleja en la inadecuación de los productos a las necesidades de los grupos con menores ingresos, enfocando la producción de insumos a los sectores sociales con mayor poder adquisitivo (Gobierno del Estado de México, 1985:52). Un ejemplo de ello se pudo ver en marzo de 1987 cuando se registraron altos costos, escasez y especulación de materiales tanto en la industria de la construcción, como en las casas de materiales; sobre todo en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Coacalco, Ecatepec, y Nezahualcóyotl (Cfr., “Escalada alcista en materiales de construcción, denuncia Alonso Bernal”. El Día, Secc. Metrópoli 15 de marzo de 1987, p.7).

Por otra parte la edificación es uno de los rubros en los cuales se divide la industria de la construcción, ésta en el contexto de crisis se ha convertido en uno de los rubros de mayor importancia, gracias a la producción de vivienda de interés social lo que le ha dado grandes ventajas. Constituyendo así un mercado fijo de producción para la misma. Pues en 1985 a raíz de los sismos esa rama resurgió de un período que amenazaba con su desplome.<sup>67</sup>

Cabe señalar que gran parte del problema habitacional en México se halla determinado por el desarrollo de la industria de la construcción, principalmente la rama de la edificación de viviendas. Pues ésta se ve afectada directamente por situaciones de crisis económica o por coyunturas políticas adversas. (Munguía, 1982:21)

La importancia de dicha industria en la economía se reflejó en 1986 cuando la construcción de vivienda permitió la ocupación directa de 750 mil trabajadores en la edificación y apoyó el mantenimiento de aproximadamente 2 millones de trabajadores en las ramas industriales relacionadas <sup>68</sup> (Ibid: 267). Después del sismo de 1985, en la reconstrucción por ejemplo se abrió una fuente importante de trabajo para esta industria, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas ya que estas al generarse un acelerado ritmo de trabajo, requirieron de un gran número de mano de obra no calificada con lo que al mismo tiempo se abatió el desempleo; por su parte las grandes empresas también participaron, en la reconstrucción habitacional y la de escuelas y hospitales (Ziccardi, Mier y Terán, 1990 : 11-12).

En esta política se beneficiaron también las grandes empresas constructoras por la monopolización existente de la producción habitacional ya que los grandes desarrollos eran encargados a ellas, a pesar de lo cual también se estimularon las pequeñas y medianas empresas.

Para 1980 en el estado de México la Construcción significó el 7.34% de producto interno bruto con una participación estatal de 11.13%, es decir un total de 276,192.9 millones de pesos y a nivel nacional el 6.46% (Del Mazo, 1983: s/n).

En general se puede decir que una vez superada la crisis, el PIB de la construcción es más alto que el nacional, lo cual se destaca más en los momentos de auge. En este sentido se ha señalado que la industria de la construcción es la “caja de resonancia” de la economía nacional, por lo que se percibe la gran sensibilidad que tiene en cuanto al comportamiento de la economía en su conjunto. Por esto cuando el Gobierno Federal realiza recortes presupuestales causa serios

---

<sup>67</sup> Sin embargo para 1987 la industria de la construcción estaba prácticamente descapitalizada, pues estaba trabajando sólo al 40% de su capacidad (Cfr. “Está paralizada en un 60% la industria de la construcción”. Novedades. Secc. A. 2 de abril de 1987. p.18).

<sup>68</sup> Posterior a nuestro período de estudio, podemos ver cómo una política similar se pretende llevar a cabo en 1995, con la exigencia del sector empresarial al gobierno con la puesta en marcha de un programa especial de vivienda, ya que en el primer semestre del año cuando menos 35 ramas industriales, vinculadas principalmente con el sector de la construcción registraron un desplome del 70% en su actividad. “De acuerdo con los organismos empresariales **la construcción de viviendas** además de ser un elemento importante para contribuir a una mayor justicia social, **tiene una relación inmediata con la reactivación económica, debido a su encadenamiento con 43 sectores industriales**”. (Cfr. “Contracción de 70% en 35 ramas vinculadas a la construcción”, El Financiero, Secc. Economía, 1º Agosto 1995. Las negritas son nuestras)

problemas a la industria de la construcción. En tal sentido la industria de la construcción dependerá, aún más, del gasto de los erarios públicos.

Las Constructoras.

Por lo general las empresas dedicadas a la edificación tienden a ser las medianas y las chicas, ellas están organizadas de manera tradicional y utilizan procesos de trabajo poco mecanizados. En aquéllas especializadas en la producción habitacional su tamaño es aún más reducido, por esto cuando una empresa de mayor tamaño incursiona en el medio lo hace a través de una pequeña. Pese a lo anterior en ese tipo de actividad existe cierto grado de concentración, además es necesario resaltar que la mayor parte de esas empresas no se dedica exclusivamente a la edificación de vivienda pues para 1985 en un estudio realizado por la revista Obras (citado por Connolly, 1982: 210) a 140 empresas sólo una de las primeras diez especializadas en vivienda se dedicó exclusivamente a dicha actividad, para las restantes la construcción habitacional representó entre el 60 y 80% de su actividad.<sup>69</sup>

Un fenómeno frecuente que se da con respecto a las constructoras es que durante algún tiempo se da un auge en la incursión de nuevas empresas en el ramo de la construcción, y después de un tiempo breve desaparecen, lo que se debe en gran parte al oportunismo de algunas de ellas para la realización de determinados contratos para el sector público principalmente. Es importante resaltar que en los últimos años se ha utilizado mucho este mecanismo ya que la edificación de vivienda sirve en muchas ocasiones como un respaldo en tiempos difíciles. Las grandes empresas se sostienen aunque en forma parcial, con los contratos para la producción de vivienda en primera instancia de interés social financiada por el sector público (Ibid.: 211).

Este comportamiento se registró también en el período post revolucionario y se explicaba en gran parte, por los intereses, que desde entonces, algunos funcionarios de gobierno tenían con las empresas constructoras. “Esta situación de estrecha relación entre los intereses personales de funcionarios gubernamentales con las constructoras nacionales, son un elemento base sobre el cual se canaliza la inversión pública hacia la construcción” (Munguía, 1982:47)

---

<sup>69</sup> Cabe acalarar que estas constructoras producen para obtener ganancias y sobreganancias.

Un ejemplo claro de ello, lo significa Joaquín Gamboa Pascoe, para quien una fuente importante de riqueza la constituye la construcción y distribución de viviendas de interés social, ya que de 1974 a 1988 promovió la construcción de 50,000 casas del INFONAVIT, lo que para él resultó bastante fácil, pues como líder obrero tiene la facultad de presentar promociones para construir casas del INFONAVIT, en donde año con año dicho instituto aporta el dinero para las obras que realizan las constructoras ligadas a Gamboa Pascoe, las cuales inflan los costos y construyen en terrenos en su mayoría propiedad del dirigente (Correa y Corro, 1988: 21-22).

Esto no es particular de México, en Estados Unidos por ejemplo se demuestra la importancia de la industria de la construcción en la economía del país, que proporciona altas utilidades, además de ser un negocio legítimo. Lo que ha permitido que hasta los grandes “capos” de la mafia norteamericana estén involucrados con esta industria<sup>70</sup> (Ver anexo 6).

Así para 1986 se tenían registradas en el Distrito Federal el mayor número de constructoras a nivel nacional (71), siguiéndole el estado de México con 45. (Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1986: 67)

Sin embargo la crisis afectó también seriamente a las constructoras de vivienda<sup>71</sup>. En 1987 las constructoras se enfrentaron a mayores problemas algunas de ellas se agruparon para enfrentar la crisis, otras cerraron por falta de financiamiento por la restricción de créditos, a esto se añade el hecho de que existían limitaciones de mercado en la vivienda de interés social lo que se generó en gran parte por la caída del salario real de la población. En la presente investigación, nuestro caso de estudio estará ubicado en plena crisis económica, lo cual veremos en el capítulo 4.

Ya para terminar este capítulo 2, creemos necesario presentar parte del papel que jugaron los sindicatos obreros que de alguna forma incidieron en la negociación dentro de la política

---

<sup>70</sup> “La entrada bruta anual de los negocios ilegales, probablemente excederá \$50 billones de dólares este año. Esto hace al negocio de la mafia más grande que las industrias del hierro, acero, cobre, y aluminio de todo Estados Unidos, que en conjunto constituyen aproximadamente el 1.1% de PNB. Estas cifras, compiladas para el Presidente de la Comisión sobre el Crimen Organizado, incluyen sólo ingresos de los negocios tradicionales de la mafia, como narcotráfico, préstamos, juego ilegal y prostitución. Estos no incluyen los billones provenientes de las diversas empresas legítimas de la mafia, tales como la construcción, transportación, y la venta al mayoreo de comida y licor” (Rowan, 1986: 20). Traducción de Liliana E. Reyes Borges.

viviendista, sobre todo la influencia de los sindicatos oficiales en las políticas habitacionales del Estado.

Para ello, realizamos dos entrevistas (11 de mayo y 28 de abril de 1987) a personajes claves en el estado de México, como son el Lic. Juan Carlos Velázquez, Sub-Director de Promoción de la Vivienda para los Trabajadores, que depende de la Dirección General de Desarrollo para los Trabajadores de la Secretaría del Trabajo. Y el Licenciado -Abogado y profesor- Antonio García Lovera, asesor jurídico -líder- de las organizaciones sindicales de Toluca, pertenecientes a la CTM. Entrevistas que presentamos íntegras, a continuación.

Juan Carlos Velázquez

La Secretaría del Trabajo, a través de la Sub-Dirección -que se encarga de la promoción, ocupación y pago de la vivienda- se encarga de promover esta oferta de vivienda para que se ocupe.

La Unidad “Fidel Velázquez” fue la primera en construirse y entregarse. Primero fue con arrendamiento puro, pero no fue costeable por el deterioro del inmueble.

Nosotros nos encargamos de las unidades Fidel Velázquez e Isidro Labrador, nos encargamos del mantenimiento, parques, administración, cobranza de la renta (misma que mensualmente remitimos a AURIS). De las demás se encarga AURIS.

Aquí no se pagan enganches, si no sólo dos meses de renta, es un criterio de la Secretaría del Trabajo.

Originalmente quien se encargaba de esto era el departamento de Promoción de Vivienda para los Trabajadores (1983), pero en 1984 surgió esta Sub-Dirección, y entonces el Departamento pasó a su cargo. Ahora es AURIS quien se encarga del

---

<sup>71</sup> Pues contratan con precios alzados, lo que eleva más el costo para asegurar el margen de utilidad, a la vez que las políticas financieras, vigentes en el sector público, ocasionan la descapitalización de estas empresas en muchas

resto. La Sub-Dirección tiene a su cargo el Departamento de Promoción, el Técnico y el Jurídico.

La promoción se hace directamente a los sindicatos -aunque no se puede separar a las empresas de los sindicatos-. Se promueve a los sindicalizados y a los no sindicalizados. La atención a los sindicatos no es por líderes, sino por interesados. Aprovechamos las asambleas ordinarias para promover la vivienda.

Las centrales obreras simplemente participan como canales de promoción. Aunque no siempre es través de las centrales dada su ideología y el control político. El líder vende los favores, y nosotros (Lic. Juan Carlos) lo que tratamos es de evitar los “intermediarios”. En las unidades existen de distintas centrales. Es lo ideal. Sino figúrese que todos fueran de la CTM, se organizan ¡y ya no me pagan renta!

Hay en programa un Proyecto de una Bolsa de Vivienda, podrían ser cooperativas. Esto ya se está realizando a través de cursos de capacitación. Promovemos la constitución de Sociedades Cooperativas para la construcción de vivienda; pero esto ya no es vivienda pública. Se les dan los elementos de tipo jurídico y administrativo y además se les canaliza, los canalizamos, la solicitud de crédito a FONHAPO”.

Antonio García Lovera

“En cuanto salió el decreto<sup>72</sup>, yo estuve con el Director Sectorial de los trabajadores Justino Sánchez en la Ciudad de México, para solicitar luego luego el beneficio de INFONAVIT. En ese entonces había 4 millones de trabajadores sin casa, se les iba a resolver en 24 años, es decir, en 6 períodos presidenciales.

---

ocasiones (Gobierno del Estado de México, 1985: 53).

<sup>72</sup> “Artículo 123 apartado A. Decreto creación de INFONAVIT en 1972, 21 de abril (En la Secretaría del Trabajo estaba Rafael Hernández Ochoa, como Secretario de Hacienda Hugo V. Margain, y como Secretario de Gobernación Mario Moya Palencia) apareció en el Diario Oficial el 22 de abril de 1972.

Desde esa fecha llevamos más o menos -en el edo. de México- 15 mil trabajadores con casa.

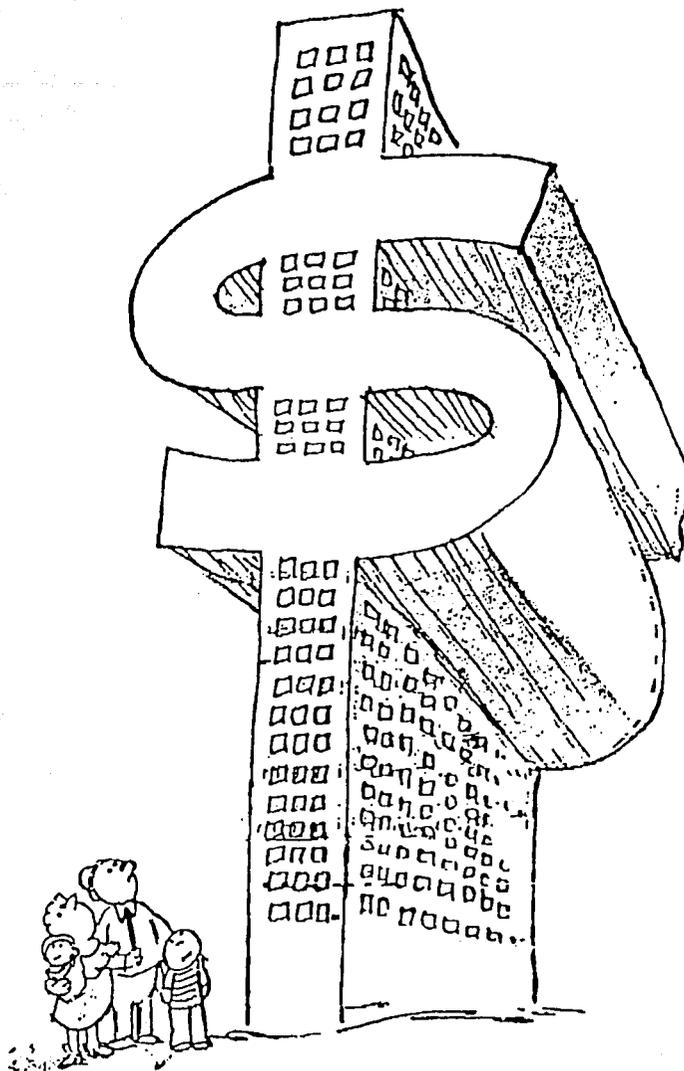
En 1945 empezamos a pedir a la Secretaría del Trabajo, casa para los trabajadores. Y nos encontramos que no había reglamentación de ninguna especie -hicimos la petición de hecho y no de derecho-. Ya desde antes las empresas otorgaban casa en arrendamiento a los trabajadores, quitándoles el 1% del valor catastral. Así que cuando empezamos a pedir casa a la Secretaría del Trabajo, los patrones se opusieron pues todavía tenían el espíritu de las antiguas haciendas (al trabajador lo consideraban como peon de hacienda). En 1927 yo entré a trabajar en la fabrica de hilados y tejidos San José Rio Hondo, estado de México, ahí nos alquilaron una casa propiedad de la fábrica, y como trabajador me quitaban el 1%.

En el próximo capítulo nos adentraremos en el estado de México, haciendo un recorrido por las políticas de apoyo a la industrialización y su desarrollo urbano como contextos generales que nos permitan insertar la política de vivienda y la acción de los diferentes organismos públicos que participan en ella.



# Utopía

Por DE LA TORRE



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### CAPITULO 3

## LAS POLITICAS HABITACIONALES EN EL ESTADO DE MEXICO, ANTECEDENTES HASTA LOS OCHENTA

### 3.1 Surgimiento del Grupo Atlacomulco.

La política y la economía en el estado de México no se comprenderían si no retomamos el surgimiento y mantenimiento del grupo Atlacomulco que le dio las características que tuvieron gran influencia y peso en el estado durante más de medio siglo. Por eso nos remontamos hasta la muerte de Zárate Albarrán (gobernador sept. 1941 - marzo 1942) en donde los días siguientes a ésta, los diputados de la XXXV legislatura, aceptaron que el gobernador nuevo fuese designado por el Ejecutivo Federal para evitar según ellos “agitaciones inútiles en la entidad”.

Manuel Ávila Camacho aprovechó las atribuciones otorgadas por el legislativo local y designó a un hombre que la propaganda de la época presentaba como el modelo ideal de funcionario público: al intelectual y diplomático atacomulquense Isidro Fabela (marzo 1942 – sept. 1945) (Cfr. Arreola, 1993: 153). Pero su llegada al Palacio del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Toluca, produjo serios conflictos en los meses siguientes en la entidad. Los diputados, no sabían que Fabela llevaba la encomienda de Manuel Ávila Camacho de continuar con el gobierno hasta completar los cuatro años que correspondían a su antecesor. Esto cuando la Constitución del estado ordenaba además que el mandatario interino debería convocar inmediatamente a nuevas elecciones. Ese deseo se había fraguado en la residencia presidencial de los Pinos en la Ciudad de México (Ibid: 156).

Los diputados reconocieron que cedieron su derecho de designar entre sus miembros al Gobernador sustituto en aras de la pacificación del Estado. En esos años, en la ciudad de Toluca, el periódico *El Demócrata* hacía saber que cada día ocurrían como promedio mensual 45 asesinatos. Un muerto y medio cada día (Ibid: 159).

La intención del diplomático convertido en gobernador era muy clara y precisa: “tengo el propósito de establecer en los linderos del Distrito Federal una ciudad industrial, donde no sólo pueda disfrutarse de exención de impuestos para las industrias nuevas sino de toda clase de

garantías a quienes inviertan. Quedan, pues invitados todos los industriales, quienes tendrán el mejor mercado a la puerta de las industrias que establezcan” (Ibid: 161-162). La política de condonación de impuestos fue el mejor estímulo en la entidad para el asentamiento industrial (Ibid:170).

“El `consejo´ que Manuel Ávila Camacho dio a Isidro Fabela de formar un grupo de trabajo al solicitarle aceptar éste la gubernatura, fue plenamente atendido en sus tres años de gobierno. Isidro Fabela fundó y organizó en el estado de México una corriente política que a lo largo de los años se convertirá en la élite política privilegiada a la hora de decidir y asumir posiciones de poder en el estado” (Ibid.: 172). La corriente política fundada por Fabela contaría con el impulso de otros mexiquenses ilustres, entre ellos, Gustavo Baz Prada (antiguo gobernador de la entidad dic. 1914 – oct. 1915 y que repetirá en 1957 a 1963) que será el verdaderamente reconocido como el iniciador del grupo Atlacomulco. Cabe destacar de entre sus miembros al licenciado Adolfo López Mateos. Otro “singular integrante de la nueva corriente política será el sobrino `preferido´ de Isidro Fabela, don Alfredo del Mazo Vélez, que es nombrado primero tesorero en la entidad y posteriormente, Secretario de Gobierno en el mismo período fabeliano” (Idem).

Políticos de importancia dentro del grupo fundador serán entre otros, Juan Fernández Albarrán diputado local, en 1945 suple a Alfredo del Mazo Vélez en la Secretaría de Gobierno cuando éste perfiló como candidato único a la gubernatura de la entidad; Roberto Barrios Castro y Carlos Hank González que en 1945 contaba con tan sólo 23 años recibirá de Fabela su gran apoyo (Ibid: 174).

El gobierno de Del Mazo Vélez (sept. 1945 – sept. 1951) se caracterizará en el entorno político por proseguir en la construcción de mecanismos legales tendientes a centralizar en el Poder Ejecutivo las decisiones más relevantes de la actividad pública. Durante su gubernatura se creó un Consejo de Revisión Municipal, que tuvo facultades para conocer sobre las elecciones de los ayuntamientos y que básicamente en su composición y funcionamiento permitía al gobernador influir decisivamente en cualquier proceso electoral municipal. En su gobierno se otorga y concede toda clase de facilidades a las empresas industriales para seguir manteniendo en la entidad un clima de confianza con los grupos empresariales poderosos. En sólo dos años de gobierno, en el estado de México, se instalaron más de 80 grandes empresas industriales a las que se les concedieron importantes incentivos para su desarrollo.

Del Mazo internamente prosiguió la consolidación de la corriente fabelista-atlacomulquense (Ibid:200). Algunos de sus miembros destacados empezaron a rebasar las

fronteras de la entidad, y comenzaron a figurar en la llamada Política Nacional. Los políticos que empiezan a trascender la política municipal de la entidad son entre otros, Adolfo López Mateos y Gabriel Ramos Millán senadores de la República en el período 1946-1952 (Ibid: 201).

El mecanismo de control del PRI en la entidad al igual que en el resto de la República a través de la cooptación de los organismos gremiales y el clientelismo político hacia la población con menos recursos, permiten durante años que la estabilidad institucional en el estado sea exhibida como un signo de gran valor sólo lograda por los Atlacomulquenses y por inducción de los priístas. Decimos Atlacomulquenses porque será otro oriundo del municipio de Atlacomulco, el tercer gobernador que en forma continua dirige el rumbo administrativo del estado: el Ingeniero Salvador Sánchez Colín de 1951 a 1957. Se crea un tipo de burguesía industrial con características notablemente distintas a las de la antigua clase comerciante y latifundista de las décadas precedentes (Ibid: 206).

Por otro lado parece en muchos municipios del estado un nuevo sector dentro del proceso productivo de la sociedad local: la clase obrera, los grupos sociales urbanos (Ibid: 212-213). “En el espacio de la política la designación de Sánchez Colín fortaleció todavía más a la élite dirigente Atlacomulquense; `nunca hubo protestas de la oposición`. La oposición no existía. Nunca se permitió la formación de otros grupos ajenos al interés del mismo gobernador” (Ibid.: 220).<sup>73</sup>

Al término del período de gobierno de Salvador Sánchez Colín el estado de México adquiere una imagen de consolidación. Le sigue Gustavo Baz Prada (sept. 1957 – sept. 1963), haciendo realidad el tránsito de una economía rural a la industrialización. En el transcurso de una década 1960-1970, se consolidará como la segunda entidad más industrializada del país.

En el plano de la política son tres décadas (1950-1970), donde se asegura la permanencia de la misma corriente política en la conducción del gobierno del estado. A partir de los años setenta la clase política de la entidad “se proyectará dentro del `sistema´ político mexicano como dueña de una autonomía relativa en el ejercicio del poder frente al centralismo político nacional.

---

<sup>73</sup> La amplitud de relaciones constituidas, la unidad de objetivos de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado y, tesorero y Presidente Municipal de Toluca (Ibid: 220), y la profesionalización de sus cuadros consolidaban la unidad y el control de los puestos públicos en un grupo muy reducido de dirigentes. Alfredo Del Mazo Vélez y Juan Fernández Albarrán representaban en el Senado de la República al estado en el período 1952-1958; Mario Colín será diputado federal; Carlos Hank González será impulsado en este gobierno a ocupar diferentes posiciones que le servirán para apuntalar su carrera pública, será nombrado Jefe del Departamento de Secundarias y Profesionales, Jefe de juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado y, Tesorero y Presidente Municipal de Toluca (Ibid.: 220).

Los políticos mexiquenses se vincularán y afianzarán con grandes y pequeñas fuerzas empresariales y políticas del país dando lugar a un alto grado de control” (Ibid: 222).

El período 1963-1969 se caracteriza por la pérdida de dinamismo que tendrán los políticos mexiquenses, pues la vejez hará estragos en los principales líderes. Al morir López Mateos, si bien deja asentado el liderazgo del grupo Atlacomulco, sin embargo su repentina muerte trae como consecuencia una pérdida de ímpetu en el desarrollo de su camarilla y, por necesidad sus miembros vinieron a formar parte de la otra camarilla política (Ibid:231), dentro del mismo grupo político.

“La campaña política para gobernador (sept. 1969 – sept. 1975), proyectó el modelo que Hank consolidaría: el gobierno ideal de una burguesía-política en ascenso, el paternalismo, la gratificación de los orígenes provincianos y pobres, la política de glorificar y ejemplificar el éxito a partir del esfuerzo personal, (...) el contubernio de la cosa política y la empresa privada, el proyecto de entregar el poder a un proceso de privatización monopólica, olvidada de la participación ciudadana y paralizante de toda movilización popular” (Ibid: 325-236). El gobierno de Jorge Jiménez Cantú (sept. 1975 – sept. 1981), siguió los pasos de sus inmediatos antecesores: consolidó la hegemonía de una élite y afirmó el estado industrial.

“La vinculación de los negocios y el poder trajo consigo al interior del llamado sistema político mexicano, la descomposición de una clase política `pura`, es decir de una clase dedicada única y exclusivamente a la `cosa pública`, es el paso de una clase política, a la conversión de una clase política-empresarial” (Ibid:250).

La renovación del Poder Ejecutivo en el año de 1981, suscitó encontrados comentarios en la vida pública nacional. Una vez más se habló del viejo mito de que la renovación del poder local sería una “muestra” de lo que serían los cambios electorales a nivel federal de 1982. “En esta circunstancia se enfrentaba por primera vez desde 1945, un grupo de políticos liderados ahora por Hank González, que no iban a permitir ser ajenos a la designación de `su` futuro Gobernador, con el Presidente de la República que deseaba disminuir la cuota de poder de los mismos y conservar para la Presidencia de la República el poder de decidir quien debe ser el Gobernador de una entidad federativa en el país” (Ibid 252).

José López Portillo inclinó la balanza por Alfredo del Mazo González, hijo del ex-gobernador y fundador de la corriente Atlacomulquense, Alfredo del Mazo Vélez. Su designación correspondía al deseo del gobierno federal por frenar el continuismo y la concentración del poder en la entidad por un grupo muy reducido de personajes (Ibid:254). La oposición política al

proyecto oficial dominante, empieza a cobrar relevancia precisamente a partir del inicio de la década de los años ochenta. También los grupos opositores reclaman mayores espacios políticos. No sólo les importa detener el continuismo de un sólo grupo, sino especialmente, al mismo proyecto oficial (Ibid:255).

La designación de Alfredo Del Mazo González (sept. 1981 – oct. 1986), trajo fuertes crisis en los cacicazgos locales, acostumbrados a que las designaciones del PRI fueron motivo de transacción o de acomodo de sus particulares intereses (Ibid: 255-256). Se temió que éste no llegara con los tradicionales compromisos que obligaban a que las posiciones de poder local fuesen motivo de arreglo cupular y clasista. Los resultados de las elecciones efectuadas en julio de 1981 para renovar el Ejecutivo permitieron confirmar, que el PRI no podía ganar limpiamente una elección. Alfredo Del Mazo toma posesión como gobernador el 16 de septiembre de 1981. Su gabinete lo integra desde luego con hombres ligados al pasado reciente como: Leopoldo Velasco Mercado, Humberto Lira Mora, José Merino Mañón, Mario Colín Sánchez, Juan Antonio Muñoz Samayoa y Gustavo Baz Díaz Lombard, que ocupan las carteras principales de su administración.

Será en la historia política el Jefe del Poder Ejecutivo que irrumpe lo que desde el período de gobierno de su padre no se conocía en la entidad: un ciclo completo del gobernador constitucionalmente electo (Ibid.:258). El 21 de abril de 1986 renuncia a la gubernatura para aceptar la invitación del Presidente Miguel de la Madrid y formar parte de su gabinete, como Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal..

Los diputados del PRI en sesión extraordinaria del Congreso propusieron como Gobernador Sustituto a Alfredo Baranda García (oct. 1986 – sept. 1987), en ese momento Secretario de Finanzas del estado y hombre ligado más a los intereses de la Federación que de la misma entidad. A Baranda le toca conducir el proceso electoral de 1987<sup>74</sup>.

Al menos dos cosas se pueden destacar en la historia de esta sucesión: la primera compete al PRI. Desde finales del año anterior, la opinión pública conoció las disputas internas en ese partido. Se mencionaban como aspirantes principales para suceder a Alfredo Baranda, a personajes que no tenían casi ningún tipo de relación con la vieja clase política de la entidad. Desde el Distrito Federal, el presidente Miguel De la Madrid con sus atribuciones

---

<sup>74</sup> En esa época está ocurriendo el desprendimiento político más importante en la historia del PRI a través de la llamada Corriente Democrática que en su interior impulsan Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, entre otros reconocidos políticos mexicanos y que marcará definitivamente a nuestro país a partir de ese año (Ibid: 262).

metaconstitucionalistas se inclinaba por acabar con el liderazgo de Carlos Hank González en la entidad. Se mencionaban como aspirantes a Mario Ramón Beteta, Francisco Rojas, Arsenio Farrell. Todos estos con un común denominador, sin compromisos con el grupo histórico de Hank en el estado y sin arraigo (Ibid.: 263). Por primera vez en casi 40 años de historia electoral, las menores posibilidades las tenían los "candidatos locales": Ignacio Pichardo Pagaza, ex Secretario de Gobierno del estado y en ese momento Subsecretario de la Secretaría de la Contraloría; la Senadora Yolanda Sentíes y el entonces Secretario de Educación de Alfredo Baranda, Emilio Chuayffet Chemor (Idem.).

Las consecuencias de la decisión de Miguel de la Madrid en llevar al Palacio de Gobierno a un político ajeno a los intereses y formas de los grupos de poder local fueron funestas. Las elecciones municipales de 1987 y las federales de 1988 exhibieron desde el punto de vista del presidencialismo mexicano la debilidad del gobernador Ramón Beteta (sept. 1987 – dic. 1988). La solicitud de renuncia se disfrazó "invitándolo" a colaborar en 1989 a la administración Carlos Salinas de Gortari (Ibid: 266).

En las elecciones presidenciales de 1988, la entidad, se convirtió geográficamente en el segundo bastión más importante de la oposición ideológica de centro-izquierda del país.

El PRI sugiere el nombre de un político reconocido, Ignacio Pichardo Pagaza. Se trata de un político que desde los últimos años de la década de los sesenta ha estado integrado a las diferentes administraciones locales y además su experiencia en el plano federal le permite desde 1989 tratar de volver a dar estabilidad política bajo el modelo priísta al estado de México. El nombramiento de Pichardo (dic. 1988 – sept. 1993) es el reconocimiento a un tipo de práctica política. Los beneficiarios son los herederos de la tradición histórica que inauguró Isidro Fabela en 1942 (Ibid: 270). Ver Anexo 5, lista de todos los gobernadores de la entidad.

### **3.2. Las políticas de apoyo a la Industrialización.**

Es de menester importancia conocer los antecedentes sobre políticas de apoyo a la industrialización en el Estado de México, que ya mucho antes de la década de los 40 se habían dado. A grandes rasgos podemos señalar que los inicios de la industrialización, es decir, las primeras fábricas y obreros, se observan desde 1830 (García Luna, 1984). A partir de esta fecha y hasta 1876 se establecen las grandes fábricas textiles del Valle de México que concentran un gran contingente de obreros, y tienen especial importancia durante los siguientes años, sobre todo en

cuanto a la agrupación de trabajadores, huelgas y movimientos obreros (Ibid.:13), por la necesidad de servicios y viviendas para esa población.

Para fines de la década de 1860 ya se aplica el concepto de industria a la empresa que produce en gran escala, cuyo indicio es la concentración de obreros, diferenciada del taller doméstico (Ibid.: 52).

Ya desde entonces el Estado de México obtenía ventajas y beneficios a su posición geográfica, que quizás no disfrutaba ninguna otra de las entidades federativas, al cruzar por su territorio las líneas férreas que permiten una amplia comunicación por las zonas del estado, hasta converger con el Distrito Federal, encontrando así un "fácil mercado en la populosa ciudad de México" (Ibid.: 74). Los productos llegaban en menos tiempo y con fletes mucho más baratos que los de otra región.

A lo anterior se le suma el hecho de que en la entidad, los impuestos que pagaban los fabricantes eran más reducidos que en otros estados de la República (Ibid.: 87). De 1876 a 1910 se dio una fuerte política estatal de desarrollo industrial en el estado, se otorgaron franquicias (1902) y concesiones, exentando de impuestos a la maquinaria que provenía del extranjero, los útiles y materia prima utilizada por los empresarios en las diferentes industrias. Observándose así durante todo el período porfirista un incremento de industrias en el estado de México, y la existencia de gobernantes (como el Lic. José Zubieta 1881-1885, y el Gral. José Vicente Villada 1889-1904) que intensifican su política de impulso industrial, sobre todo por la industria textil, las nuevas industrias (papel y vidrio) y por conocer la situación económica y social del obrero (Ibid.: 122-135); sobre todo lo relativo a la participación del Estado en el contrato de trabajo, en los conflictos entre patrones y obreros, en la reglamentación del trabajo y los salarios.<sup>75</sup>

Fortalecida la posición política de la entidad será en la etapa de 1957 a 1975, cuando se logren los deseos de Isidro Fabela: el desarrollo industrial. Un desarrollo conseguido a costa de una vieja estructura, y que originaría un desajuste social grave en muchas regiones. El proyecto desarrollado centralizador de la economía altamente industrializado en Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán y Ecatepec no correspondía al desarrollo artesanal de la zona Mazahua y la zona sur del estado (Arreola, 1993: 231).

---

<sup>75</sup> Siendo estos planteamientos un antecedente de la promulgación de la ley de 30 de abril de 1904, primera en su género a nivel nacional, y cuya iniciativa fue presentada por el gobernador, el General Villada. (García Luna, op cit.: 138).

En las décadas de los años setenta y ochenta el estado de México afirma su posición como la entidad más importante política y económicamente del país después del Distrito Federal. Se convierte en una entidad que no necesita del apoyo indiscriminado del gobierno federal para poder crecer. El estado desarrolla una solidez económica y política suficiente para ser considerada como modelo (Ibid: 234), además en la entidad se concentra el 49% de los planteles educativos a nivel primaria (Guevara, 1993:315-316).

### **3.3. El desarrollo urbano en el estado de México.**

Posteriormente a las huelgas del porfiriato, se sabe muy poco sobre la situación industrial en la entidad. En los años 40, encontramos la estrecha relación existente entre la localización industrial y el proceso de urbanización hacia el estado de México.

La implementación de fomento industrial llevada a cabo por las autoridades estatales a partir de esa década, favoreció de nuevo la localización industrial en algunos municipios conurbados,<sup>76</sup> y con ello, paralelamente en el tiempo, el proceso de urbanización y de cambios en los usos del suelo, mismos que dieron origen, por otro lado, a las colonias proletarias y al sistema de fraccionamientos urbanos en los municipios metropolitanos (Cfr. Bassols, 1983).

Es durante el período 1957-1963, cuando ya no sólo se realizan concesiones a la industria, si no también a fraccionamientos habitacionales, centros escolares y demás. Lo cual no es casual, puesto que responde a un específico proceso de urbanización que se ha venido dando desde los años sesentas en los municipios metropolitanos (Bassols, 1983: 64-65).

Y es que el mismo proceso de industrialización<sup>77</sup> que la entidad ha experimentado fuertemente en las últimas décadas, ha traído aparejado un proceso de redistribución regional de la población. En el que la dinámica que presenta la población (tanto en términos de su crecimiento natural, como por efecto de las migraciones internas) se haya en estrecha relación

---

<sup>76</sup> De nuevo se observa que "Las razones económicas de la elevada concentración industrial cerca de la ciudad de México estriba en el hecho de que representa el mercado más rico para bienes y es el área equipada con la mejor infraestructura. Por otra parte en el Distrito Federal se concentra la mayor acumulación de capital y por lo tanto ofrece la mejor fuente de financiamiento. Además de las consideraciones económicas y financieras, la alta concentración de actividad industrial parece estar también relacionada con el alto grado de centralización política... <y> al importante papel que el gobierno ha tomado en los negocios ...." (Derossi, 1977: 53)

<sup>77</sup> La expansión y diversificación del mismo se intensifica a mediados de los años 50, sobre todo en las zonas contiguas al D.F., trayendo aparejado paralelamente, la expansión del conjunto de servicios indispensables para concretizar la realización del capital industrial: los servicios de la producción, es decir, comercio, transporte y almacenaje (ver: Mier y Terán y Ziccardi, 1981: 20).

con las características del proceso productivo que se desarrolló en esta determinada zona (ver: Mier y Terán y Ziccardi, 1981: 4).

Es tan importante la presencia de las industrias extractiva y de la transformación en la entidad que de 4,046 que eran en 1960, en la siguiente década eran ya 10,514 es decir, más del doble, estas requerían de un gran número de empleados y obreros constituyendo así una fuente importante de empleos. Los municipios que mayor número de industrias concentraron en 1960 fueron Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, en Tultitlán apenas empezaban a surgir algunas de ellas.

Para 1975 se registra un cambio importante en cuanto a los municipios que tienen más industrias, aparece Nezahualcóyotl en el segundo lugar en importancia, aunque Naucalpan no pierde su supremacía, Tlalnepantla ocupa el tercer lugar, Ecatepec el cuarto y Toluca el quinto; algo que hay que resaltar es que Nezahualcóyotl a pesar de tener el segundo lugar en número de industrias tiene menor número de empleados que Cuautitlán Izcalli que es el municipio que menor número de industrias tiene. Para este año se incorporaron 10 municipios más para hacer un total de 25 (ver cuadro 1, *Peso relativo de la industria extractiva y de transformación de los primeros 25 municipios (de los 121) de acuerdo al número de establecimientos industriales, 1975*).

Lo anterior muestra a esta entidad, a nivel nacional, como la de mayor ritmo de crecimiento poblacional fundamentalmente a partir de la expansión y diversificación del desarrollo industrial. Así tenemos que en 1970, contaba con 3'833,185 habitantes, y para 1980 ya alcanzaba aproximadamente los 8'100,667 habitantes. La tasa anual de crecimiento del 3.2% que era similar a la del conjunto del país entre 1950-1960, en la década siguiente sobrepasa hasta alcanzar el 7.3%. Y para 1970-1978, llega al 9.8% (Mier y Terán y Ziccardi, 1981: 9).

Lo anterior ha llevado a que la demanda de los servicios habitacionales (agua, luz, gas, transporte) de educación y salud pública se hayan incrementado notablemente. Si bien es cierto que "éstas áreas crecieron antes de que existiese una adecuada oferta de bienes y servicios,... también debe pensarse que las deficientes condiciones de vida que soporta la mayor parte de la población, sólo han sido priorizadas en el caso de algunos rubros (como es tal vez el de la educación y los servicios de agua), los que comparados con las obras de infraestructura vial que requería el desarrollo industrial, recibieron una inversión estatal mucho menor" (Ibid.: 30).

Cabe señalar que las obras viales han representado casi las tres cuartas partes de la inversión pública estatal en 1976, y según estimaciones para 1981 representaron casi un tercio de

la misma. Ahora bien, en la concentración territorial que presenta el desarrollo industrial<sup>78</sup> se advierte que hasta antes de 1950 más del 90% de la población de la ZMCM radicaba dentro de los límites del Distrito Federal, en 1970 este porcentaje se había reducido a poco más de las tres cuartas partes del total (Ibid.: 13).

### Cuadro 1

Peso relativo de la industria extractiva y de transformación de los primeros 25 municipios (de los 121) de acuerdo al número de establecimientos industriales. 1975

MUNICIPIO	ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES		PERSONAL OCUPADO		REMUNERACIONES*		PERSONAL OCUPADO POR EMPRESA %
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	
NAUCALPAN	1,298	12.30	76,360	27.80	3,894,250	25.50	58.8
NEZAHUALCOYOTL	1,162	11.00	3,255	1.10	50,875	0.30	2.8
TLALNEPANTLA	1,049	9.90	68,705	25.00	4,388,002	28.70	65.5
ECATEPEC	775	7.30	38,507	14.00	2,277,447	14.90	49.7
TOLUCA	580	5.50	19,487	7.10	1,184,863	7.70	33.6
TEMASCALCINGO	424	4.00	642	0.20	169	0.001	1.5
METEPEC	227	2.10	465	0.10	1,783	0.01	2
IXTAPALUCA	225	2.10	6,257	2.30	324,721	2.10	27.8
TIANGUISTENCO	173	1.60	1,411	0.50	32,640	0.20	8.1
ATIZAPAN DE Z.	155	1.40	5,533	2.00	235,293	1.5	35.6
IXTAPAN	133	1.20	267	0.09	338	0.002	2
TENANCINGO	128	1.20	411	0.10	4,458	0.03	3.2
TULTITLAN	127	1.20	10,193	3.70	825,427	5.40	80.3
ZINACANTEPEC	127	1.20	1,355	0.40	38,817	0.20	10.5
CHALCO	125	1.10	1,015	0.30	26,527	0.10	8.1
TEXCOCO	123	1.10	1,673	0.60	78,666	0.50	13.6
LERMA	119	1.10	4,777	1.70	256,785	1.60	40.1
PAZ, LA	119	1.10	4,043	1.40	157,881	1	33.9
VALLE DE BRAVO	107	1.00	197	0.07	755	0.005	1.8
SAN FELIPE DEL P.	101	0.90	414	1.00	3,290	0.02	4
NICOLAS DE R.	94	0.90	1,686	0.60	99,990	0.6	18
ACAMBAY	90	0.80	119	0.04	47	0.0003	1.3
ZUMPANGO	88	0.80	845	0.30	23,335	0.1	9.6
TULTEPEC	86	0.80	176	0.06	120	0.0007	2
CUAUTITLAN I.	82	0.70	6,447	2.30	407,292	2.60	66.4
TOTAL ESTATAL	7,718	73.40	254,220	92.80	14,313,771	93.9	32.9

\* en miles de pesos

Fuente: Elaborado a partir de datos extraídos de: Tomás E. Gutiérrez Pérez (Coord.)

Estadísticas Básicas de la Industria Extractiva y de Transformación del estado de México 1960-75.

Escuela de Economía. UAEM. 1985.

<sup>78</sup> Permite observar otra particularidad que presentan las nuevas industrias, y es el estar localizadas predominantemente en el Área Metropolitana del Valle de México (zona privilegiada dentro del estado de México), en donde la mayor cantidad de establecimientos industriales se ubican en Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec y es en estos mismos municipios donde se han registrado los mayores incrementos de nuevas fábricas en los últimos años. El 66.19% de los establecimientos instalados se concentran en el AMVM, y si agregamos la ciudad de Toluca el porcentaje se incrementa a 72.53%. Según se observa, las industrias pesadas se localizan especialmente en los municipios de Cuautitlán y Tultitlán, en segundo término Tlalnepantla, Naucalpan y Ecatepec. El municipio de La Paz, alberga a pequeña y mediana industria, aunque también a la industria del cemento y del papel. Y en Atizapán de Zaragoza y Nezahualcóyotl, se ubica la industria semiartesanal con baja producción. (Mier y Terán y Ziccardi, op. Cit.: 22 y 25).

Lo cual significa que los municipios conurbados con la ciudad de México conforman un espacio que experimenta velozmente importantes transformaciones. "Se transforma lo que antes era un patrón espacial de centro-periferia entre clases sociales de la ciudad y el campo, respectivamente, en otro que, además del patrón anterior, sobrepone la segregación entre actividades (Distrito Federal y Estado de México) y, acaso por primera vez en escala masiva, sobrepone también una segregación espacial entre clases sociales de base urbana con experiencia previa de trabajo de la industria o en los servicios de la ciudad, es decir, con experiencia previa en los procesos de valorización más adelantados tecnológicamente y, por lo consiguiente, en los espacios más desarrollados de la lucha de clases. Estos cambios han terminado por imprimirle características nuevas al mercado inmobiliario de los municipios metropolitanos y, de modo señalado, a las acciones emprendidas por los agentes sociales que participan en la producción, circulación y consumo del suelo urbano correspondiente" (Iracheta, 1984: 22-23).

Por ello el tipo de industrias que predominantemente se están desarrollando en la zona son intensivas en capital (es decir, con sofisticada tecnología), que aunque generen nuevos empleos no lo hacen en la medida que crece su producción. Y por consiguiente la mano de obra que accede a un empleo industrial (en condiciones de relativa estabilidad y salarios adecuados) es la que mayor grado de capacitación profesional posee, y tan sólo representa una tercera parte de la PEA en el estado.<sup>79</sup> Un porcentaje mucho menor accederá al comercio y a la industria de la construcción y el grueso formará parte del conjunto de trabajadores de servicios de baja productividad.<sup>80</sup>

Dichas particularidades de la estructura económica en la entidad determinan que la distribución del ingreso se presente de manera muy desigual en el estado, y que grandes contingentes de la fuerza de trabajo no consigan obtener un empleo adecuadamente remunerado y estable que les permita asegurar condiciones de vida dignas.

De acuerdo con el Programa Estatal de Vivienda en ese entonces, en 1979 el 60% de las familias poseían hasta 1 salario mínimo; el 17% de 1 a 2 salarios mínimos; el 6% de 2 a 3 salarios

---

<sup>79</sup> La información que presenta Copevi sobre algunos datos contenidos en el Censo de Población 1970, puede darnos una idea sobre la distribución del ingreso en la entidad: el 90.9% de la PEA del estado declaraba recibir ingresos y el ingreso medio anual representaba 11,997.70 pesos, el cual era superior al promedio de la República en un 5.62% . La distribución que presentaba la entidad entonces era la siguiente: 38.18% de la PEA ganaba menos de 1,000 pesos mensuales); situándose sólo entre 1,500 y 2,499 pesos el 8.2% y los que percibían ingresos superiores a los 2,500 pesos mensuales representaban el 7.0% (Mier y Terán y Ziccardi, 25 y 27).

<sup>80</sup> Ibid.: 25.

mínimos; el 8% de 3 a 4 salarios mínimos y sólo el 9% se haya por encima de 4 salarios mínimos (Ibid.: 27).

Según el estudio de Copevi, los trabajadores del Area Metropolitana del Valle de México son los que mayores niveles de ingreso obtienen cuando acceden a un trabajo.<sup>81</sup> Así tenemos que para 1981 el salario mínimo de los mismos era de 210.00 pesos diarios. En el resto del estado, en Toluca y la zona Este (Chimalhuacán, Nezahualcóyotl y La Paz) el salario mínimo general era de 170.00 pesos. En el centro (Huixquilican) alcanzaba a 170.00 y en Atlacomulco a 150.00 . A lo anterior debe agregarse que una parte importante de trabajadores se insertan en el mercado de trabajo informal (por ejemplo vendedores ambulantes) y que perciben ingresos seguramente más bajos que el salario mínimo, careciendo de estabilidad, servicios y prestaciones sociales, además de no hallarse agremiados a ninguna organización sindical (Idem).

### **3.4. Las políticas de vivienda.**

Por otro lado, existe también un factor importante que impulsó el crecimiento de la población en el estado de México, y que fue la prohibición del entonces regente del Distrito Federal Ernesto P. Uruchurtu, de construir más fraccionamientos residenciales en el territorio entre 1952 y 1970. Como resultado inmediato se dió la creación de Ciudad Satélite, en el municipio de Naucalpan, saliendo a la venta en 1957, los terrenos de la primera sección<sup>82</sup> (Bassols, 1983: 90).

Al respecto, la "correlación entre fraccionamientos autorizados y sexenios políticos nos permite no sólo observar la operación singular de las fraccionadoras en cada sexenio, sino también las acciones de política urbana específicas emprendidas por cada administración" (Iracheta, 1984: 82).

Así tenemos que el período del sexenio del gobernador Salvador Sánchez Colín (1951-1957) aunado a los dos siguientes, Gustavo Baz (1957-1963), y el Lic. Juan Fernández Albarrán (1964-1969) concentran el 95% de los fraccionamientos autorizados, los cuales se multiplican, cuando menos en los municipios conurbados en la década siguiente (1970-1980) (Bassols,

---

<sup>81</sup> Aunque datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, muestran que de octubre de 1979 a la misma fecha en 1980, se dió una pérdida del poder adquisitivo de los salarios en el estado de México de más del 40% y fue de las más altas del país. Información analizada por Arturo Mier y Terán, y Alicia Ziccardi. op. cit. p. 27.

<sup>82</sup> El ex-presidente Miguel Alemán resultó ser uno de los fraccionadores beneficiados.

1983:94). También puede observarse en este último período, la decisiva importancia que tuvo en cuanto al número de fraccionamientos, el municipio de Ecatepec.

Pero ante este auge, "se nota la ausencia durante casi 20 años de fraccionamientos creados por organismos estatales abocados a resolver la problemática de vivienda en México" (Ibid.: 180). Es muy probable que su actuación en el estado se de hasta 1970.

Y es precisamente a partir de esta fecha que nos interesa analizar la política habitacional llevada a cabo en la entidad. El gobierno de Hank González (1970-1975) resulta relevante, pues por un lado, se aplican diversas medidas de desaliento a la inversión industrial en la ya saturada ZMCM (tales como la supresión de las exenciones fiscales en dicha zona), y a la vez se impulsa a otras mediante el apoyo financiero y la infraestructura adecuada.<sup>83</sup> (Cfr: Hank González, 1970). Aun por ejemplo impulsó una gran cantidad de desarrollos industriales durante 1972 y 1973 en los que se generaron un total de 276 lotes industriales. Y por otro lado, es en este sexenio cuando la mancha urbana habitacional se extendió mucho más que en los otros, "por la acción conjunta de autoridades e iniciativa privada, ya que el total de superficie urbanizada en dicho sexenio representó cerca de las dos quintas partes de toda la superficie urbanizada entre 1958 y 1981" (Iracheta, op. cit.: 86).

Y si tomamos en cuenta la superficie promedio del total de fraccionamientos autorizados en cada sexenio, se observa que fue durante la mencionada administración en que la superficie ascendió a su cifra máxima con 533,193 metros cuadrados por fraccionamiento aprobado, seguido por la de Jiménez Cantú con 460,170 metros cuadrados, la de Fernández Albarrán con 401,831 metros cuadrados y por último la de Gustavo Baz con 229,388 metros cuadrados (Idem).

De acuerdo a Iracheta, con Hank González se promovió el mayor número de los fraccionamientos populares, urbanizándose durante su período casi las dos quintas partes del área habitacional dedicada a este tipo de fraccionamientos, mismos que también fueron más grandes que en el resto de los sexenios. También promovió la mayoría de los fraccionamientos residenciales, aunque fue durante la administración de Jiménez Cantú en que éstos alcanzaron las superficies más grandes. En esta última gestión fueron concedidas en términos relativos, el más alto número de autorizaciones para construir fraccionamientos campestres aunque vuelve a ser en el período de Hank González cuando este tipo de fraccionamientos ocuparon mayor superficie y donde la superficie promedio de tales fraccionamientos fue más grande.

---

<sup>83</sup> En cuanto a impulso, apoyo financiero e infraestructura adecuada se encuentran los siguientes municipios: Cuautitlán- Izcalli, Atlacomulco de Fabela, Toluca, y Huehuetoca- Zumpango entre los más importantes.

Desde esta época se le ha dado un fuerte apoyo a la industria de la construcción, lo que se constató con la creación de la constructora del estado de México, por iniciativa de Hank. Misma que continuó con Jiménez Cantú, a la vez que éste promovió la inversión conjunta del gobierno y los municipios en seis constructoras distritales de participación municipal con una inversión de 138 millones de pesos, siendo la de Cristóbal Colón a la que se le asignó mayor monto (ver cuadro 2, *Inversión conjunta del estado y los municipios en 6 constructoras distritales de participación municipal en 1978*).

## Cuadro 2

Inversión conjunta del Edo. y los municipios en 6 constructoras distritales de participación municipal con una inversión de 138 millones en 1978

CONSTRUCTORA	INVERSION	%
CRISTOBAL COLON	38.7	28.10
PEDRO ASECIO DE ALQUESIRAS	24.5	17.79
JUANA DE ASBAJE	23.7	17.21
ANDRES MOLINA	18.8	13.65
ISIDRO FABELA	18.4	13.36
ANTONIO ALZATE Y RAMIREZ	13.6	9.88

Fuentes: Hank González, Informes de Gobierno 1974, 1975.  
Jiménez Cantú, 3o. Informe de Gobierno, 1979.

En resumen, es con Hank González cuando se promueven la mayoría de los fraccionamientos, siguiéndole el sexenio de Jorge Jiménez Cantú (1976-1981) con la autorización de 74 nuevos fraccionamientos en todo el estado de México (Bassols, 1983: 94).

De todo este auge de fraccionamientos residenciales cabría preguntarse qué papel jugaron las constructoras o más bien los empresarios de la construcción, y si corresponden a las mismas constructoras que intervinieron en las obras de vivienda pública en esos dos últimos sexenios.

Al respecto contamos con la siguiente afirmación, "los principales fraccionamientos urbanos autorizados por el gobierno estatal fueron realizados por grandes compañías inmobiliarias que contaban con capital privado nacional y/o extranjero, las cuales aceleraron el proceso de expansión urbana en los municipios conurbados. Incidieron en el incremento del

precio del suelo y se han insertado dentro de la estructura del poder local y/o estatal como grupo económico-político. ...las empresas que cuentan con mayores activos de capital han promovido, varias veces junto con organismos del Estado, la construcción de unidades, conjuntos habitacionales o han dado facilidades a sus propios trabajadores en la compra de terrenos" (Iracheta, 1984: 240-242)

Y es que "la complejidad que adquiere el vínculo económico y social que entablan las empresas constructoras con su principal cliente, el Estado, exige que su estudio se delimite al de una coyuntura particular" (Ziccardi, 1984: 4). Por ello, el presente análisis tratará de ver algunas características que adquiere esta relación en el estado de México durante el período 1970-1986.

### **3.4.1. La acción de los organismos públicos.**

En el estado de México existen el Plan Nacional de Vivienda y el Programa Estatal de Vivienda que fijan la política habitacional para la entidad. Cabe mencionar que las instituciones federales<sup>84</sup> encargadas de producir viviendas han canalizado una importante proporción de sus acciones hacia la entidad, principalmente hacia el Área Metropolitana del Valle de México. De igual forma la acción llevada a cabo por los organismos estatales (AURIS, ISSEMYM, GEM, DIFEN, etc.), alcanzó una relativa importancia hasta antes de 1981.

Ahora bien, considerada globalmente la acción llevada a cabo por ambos organismos, federales y estatales,<sup>85</sup> se observa que la mayor inversión realizada por el sector público en materia de vivienda en la entidad hasta 1980 había sido desplegada por INFONAVIT, es así que en el período de 1973 a 1976 construyó 15,793 viviendas; en el primer año se benefició solamente al municipio de Metepec con 1,305, en el siguiente, el más favorecido fue Ecatepec con 2,347, en 1975 y 1976 Cuautitlán se ubicó en el primer lugar en cuanto al número de viviendas construidas con 2,253 y 1,507 respectivamente (ver cuadro 3, *Número de viviendas aprobadas y construidas por INFONAVIT en el edo. de Méx. por municipio, 1973-1976*).

---

<sup>84</sup> El sector público cuenta con los siguientes organismos operativos de vivienda que participan en el estado de México: INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI-FOGA (Programa Financiero de Vivienda, Fovi; Fondo de Garantía a los créditos para la Vivienda de Interés Social, Foga), INDECO (ya desaparecido actualmente), BANOBRAS, etc.

<sup>85</sup> Cabe señalar, que aunque cada organismo cuenta con un programa específico, no existe una verdadera integración entre ellos; el Programa Estatal de Vivienda plantea, entre sus objetivos la coordinación de las acciones habitacionales.

En los años que van de 1978 a 1981 el número de viviendas aprobadas y construidas benefició más a la CTM, registrándose un ligero cambio en 1979 y 1980 en donde los más favorecidos fueron los no sindicalizados, sin embargo el destino de la mayor parte de las viviendas fue durante esos años (1978-1981), el municipio de Cuautitlán. Aunque en 1978 la cantidad de los sectores beneficiados fue muy reducido, pues sólo tres obtuvieron vivienda, registrándose un mayor número de sectores con aprobación de vivienda en 1980 (ver cuadro 4, *Número de viviendas aprobadas y construidas por municipio y central obrera 1978 a 1981*, y cuadro 5, *Número de viviendas aprobadas y construidas por centrales obreras*).

### Cuadro 3

Número de viviendas aprobadas y construidas por INFONAVIT en el edo. de México (por municipio) 1973-1976

<b>AÑO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>NUMERO DE VIVIENDAS APROBADAS Y CONSTRUIDAS</b>
<b>1973</b>	METEPEC	1305
	ECATEPEC	2347
	COACALCO	645
	TULTITLAN	631
	TECAMAC	344
	NAUCALPAN	93
	<b>TOTAL</b>	<b>4060</b>
<b>1975</b>	CUAUTITLAN	2253
	TLALNEPANTLA	1574
	ECATEPEC	1326
	METEPEC	707
	TULTITLAN	569
	TLALMANALCO	91
	<b>TOTAL</b>	<b>6520</b>
<b>1976</b>	CUAUTITLAN	1507
	ECATEPEC	1098
	METEPEC	723
	ATIZAPAN	490
	TEXCOCO	90
	<b>TOTAL</b>	<b>3908</b>

Fuente: INFONAVIT. Sistema Integral de Información, 9 de mayo 1987.

Lo anterior se deriva de que en las promociones de vivienda de INFONAVIT, la CTM ha obtenido la cuota más alta a nivel nacional desde 1977, y por consiguiente se le ha destinado un mayor monto de inversión. Si bien de 1980 a 1982, se mantiene el número de viviendas, sin embargo la inversión se duplicó en 1982, lo cual se puede señalar como un efecto de la crisis.

Por otra parte el INFONAVIT en el período 1976-1979 aportó poco menos de un tercio de la inversión total (29.16%). FOVISSSTE, FOVI-FOGA y BANOBRAS juntos contribuyeron con aproximadamente un 56% del total; INDECO e ISSFAM aportaron alrededor de un 7%. El monto de la inversión de AURIS e ISSEMYM representó aproximadamente un 9% del total (Mier y Terán y Ziccardi, op. cit.: 39).

Y si analizamos el número de acciones que cada una de las instituciones ha llevado a cabo, se advertirá que se mantiene el mismo orden. Mientras que INFONAVIT continua siendo quien mayor número de acciones ha realizado en el período 1976-1979 (36.58% del total), FOVISSSTE, FOVI-FOGA y BANOBRAS concentran el 33% de las acciones e INDECO e ISSFAM un 15%; AURIS e ISSEMYM alcanzan casi el 31%. Lo cual indica que más del 90% de las inversiones públicas en vivienda y más del 80% del total de las acciones correspondieron a los organismos de nivel federal (Idem).

En este sentido de 1977 a 1979 Auris por medio del programa Desarrollo Progresivo para la vivienda (DEPROVI), otorgó 9,256 lotes para vivienda, la que se iba construyendo por etapas, la última de ellas era la introducción de la infraestructura. En este programa el municipio que más se benefició (2,690 viviendas) fue La Paz, no obstante, los terrenos se ubicaban en el Salado, que forma parte del Ex-Lago de Texcoco, por lo que se consideraban terrenos no aptos para ningún tipo de desarrollo. Seguido por Naucalpan y Ecatepec con 2,308 y 2,272 respectivamente<sup>86</sup>. El número total de lotes por municipio que se expropió a los ejidos de 1970 a 1974, fue de 23,086, de los que se entregaron a su titular 22,850. Siendo la media de lotes por ex-ejido de 2,885 aproximadamente (Cfr. Auris. Informe de actividades 1975-1981. Gobierno del Estado de México).

---

<sup>86</sup> Sin embargo, en el cuadro resumen de Auris de 1975 a 1981, el número de lotes en La Paz es menor (1,540) al proporcionado en 1977 por este organismo.

### Cuadro 4

Número de viviendas aprobadas y construidas por municipio y central obrera 1928-1981

Central Obrera	Año	Coacalco	Cuatitlán	Ecatepec	Metepec	Naucalpan	Tlalnepantla	Tultitlán	Sn Mateo Atenco	Toluca	Atizapán	Texcoco	Tlalmanalco	Total
CTM	1978	133	928	167	68									1296
	1979	355	644		341			400						1740
	1980	100	1703	588	202	150		150				126		3019
	1981		830	252	99								50	1231
NS	1978	200		64			116	198						578
	1979		316	605	90	197*		290	114	143				1755
	1980		1006	637	184		204	1072*			200			3303
	1981		498	306	162			54		114	185			1319
S/SECTOR	1978	204				208*		100						519
	1979													
	1980		100											100
	1981													
CROC	1978													
	1979	160	240			96			76					160
	1980	270		726		40	150		90					270
	1981	150*	250	216			150							150
SNM	1978													
	1979			249										412
	1980			423			128							1006
	1981			80				112						616
INDEP.	1978													
	1979													249
	1980			100										551
	1981		66		54	160								192
FFCC	1978													
	1979							560						100
	1980							416						160
	1981							248						120
COCEM	1978													
	1979							58						560
	1980							100						416
	1981													248
CTC	1978													
	1979													58
	1980			236										100
	1981													
INA	1978													
	1979													
	1980			58										58
	1981													
CROM	1978													
	1979													
	1980													
	1981			96										96

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Integral de Información. INFONAVIT. 9 de mayo de 1987

## Cuadro 5

No. de viviendas aprobadas y construidas por Central Obrera  
1978-1981

Central Obrera	1978	1979	1980	1981
CTM	1296	1740	3019	1231
NS	578	1755	3303	1319
S/SECTOR	512		100	
COR		160	270	150
CROC		412	1006	616
SNM		249	551	192
INDEP		100	160	120
FFCC		560	416	248
COCEM		58	100	
CTM			236	
INA			58	
CROM				96

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Integral de Información.  
INFONAVIT. 9 de mayo de 1987.

AURIS en 1970 adquirió 130 hectáreas para reservas territoriales de las que 114 se utilizaron en el uso habitacional y 16 en el industrial, el 77% de ellas se ubicaron en el Lago de Guadalupe, el 15.4% en Santiago Tianguistengo, las que se destinaron para parques industriales y el 7.7% en Toluca para la construcción de casas de interés social.

En 1971 se titularon 202 hectáreas a ejidatarios y se indemnizaron a 53 de ellos en el ejido de San Rafael Chamapa, se indemnizaron 9 ejidos expidiéndose un total de 4,051 títulos a ejidatarios, se beneficiaron 1,300 familias en el ex-ejido de San Rafael Chamapa a los que se les expidieron títulos de propiedad. En este ejido se fraccionaron 43.7 hectáreas con un total de 2,000 lotes los cuales tenían uso habitacional y una inversión de 21 millones de pesos y 10,000 beneficiarios. Para el mismo año hubo 390 acciones en 82 hectáreas y en 6,186 lotes que tenían uso habitacional con una inversión de 80,000 pesos por casa, y en las que hubo 39,000 beneficiarios en 5 proyectos habitacionales.

En Izcalli Chamapa había 2,026 lotes para vivienda programada, se destinaron al uso habitacional y tuvo una inversión total de 21'287,860; en Izcalli Toluca hubo 102 acciones para

vivienda programada para uso habitacional y una inversión total de 7'512,000. En Santiago Tianguistenco se llevaron a cabo 2 acciones en 48 hectáreas las que se destinaron al uso industrial, ahí mismo se destinaron 4 lotes para uso habitacional con una inversión total de 653,776 pesos.

Para 1972 en San Antonio Someyucan se beneficiaron 100 ejidatarios a los que se les dio una indemnización de 32 millones de pesos de los que les correspondieron a cada ejidatario un promedio de 320,000 pesos, siendo esta expropiación la más grande después de la de Cuautitlán. En Izcalli Toluca se elaboraron 237 acciones de vivienda entregada. En Izcalli Champa se entregaron 1,314 lotes y viviendas en 296 acciones. Asimismo en Izcalli Lomas Verdes se realizaron 30 acciones de vivienda construida para ejidatarios; de igual forma se llevaron a cabo acciones de pintura y forestación en San Rafael Chamapa, San Lucas Patoni, Los Remedios y Tenayuca; 4 de establecimiento de parques industriales en SanTiago Tianguistenco -en donde se construyó y vendió íntegramente- Ocoyoacac, Nezahualcóyotl y Huehuetoca; y finalmente en ese mismo año se realizaron 320 acciones destinadas al uso habitacional.

En 1973 se invirtieron 52 millones de pesos en trabajos de estudio y asesoramiento, 40 millones para trabajos de estudio y asesoramiento programados, había 4,650 acciones programadas para la edificación y venta de viviendas en 500 hectáreas en un total de 21,600 lotes en 19 desarrollos habitacionales. Se utilizaron 500 hectáreas de las que 120 se destinaron a parques urbanizados y el resto se utilizaron para el uso industrial, estas acciones se llevaron a cabo en Pist uno y dos, Tenango, Nezahualcóyotl, Huehuetoca y el Valle. De igual forma se realizaron 10 acciones para la construcción de parques industriales en diferentes municipios de la ZMCM. También se vendieron 7,443 lotes y 2,960 casas, incluso se vendieron zonas industriales, habitacionales y estudios técnicos con una inversión de 538 millones de pesos y se elaboraron 2,700 acciones de regularización.

Para 1974 en Izcalli se construyeron zonas y parques industriales con un costo de 47 millones de pesos, se edificaron 2,000 acciones de viviendas en los 2 Izcallis con un monto total de 57 millones y se vendieron 984 casas cuya inversión fue de 49 millones de pesos. En 1975 se vendieron 2,000 casas y 8,000 lotes, se crearon 8 desarrollos industriales 4 de los cuales son parques y los otros cuatro zonas con todos los servicios; para ese entonces en la ZMCM había 3,300 hectáreas en proyecto de regularización. En general en el sexenio hubo una inversión en obras de 635 millones de pesos (Informes de gobierno de 1970 a 1975).

Dentro de las acciones de AURIS para 1981, se pueden mencionar que se construyeron 8,815 casas en forma directa o indirecta, se elaboraron 121 planes municipales de desarrollo urbano, para beneficio de 12,012 familias; se dió lugar a 27 núcleos urbanos y se destinó una superficie de 17.11 hectáreas al ordenamiento del desarrollo urbano (Informes de Gobierno).

En 1982 AURIS inició 2,596 acciones de las que terminó 1,946 y en 1983 inició 2,720 y terminó 3,380 mostrándose una variación porcentual del 5 y 74% respectivamente. En cuanto a DEPROVIS terminó 973 acciones en 1982 y 300 en 1983 quedando una variación del 208 % , en pie de casa en 1983 elaboró 6,864 acciones, en vivienda rural, realizó 4,000 acciones de mejoramiento, 4 de materiales para la construcción de parques. Vivienda en arrendamiento inició 250 acciones y terminó 240, expidió 600 certificados, entregó 27,000 escrituras, confirmó 11,640 hectáreas de bienes comunales, se beneficiaron 1,766 productores con bienes comunales confirmados y se tramitaron 36,300 expedientes que regularizaron los derechos agrarios de campesinos.

El DIF por su parte en 1983 llevó a cabo 2,000 acciones para el mejoramiento de vivienda. En el DIFEM para 1979 se entregaron 50 viviendas en el municipio de Metepec, las cuales estuvieron a cargo de agentes externos al DIFEM y cuyos beneficiarios fueron los empleados y trabajadores de dicho organismo (Informes de gobierno).

#### Fraccionamientos

En cuanto a las acciones del gobierno de conceder licencia de construcción para fraccionamientos, tenemos brevemente lo siguiente: en 1970 se suspendieron 9 fraccionamientos clandestinos y sólo había 16 revisados y regularizados, en 1971 se dieron licencias de construcción con un valor de 2,500 millones de pesos, se expidieron 39 sanciones a empresas fraccionadoras con un monto total de 60 millones de pesos, se autorizaron 9 fraccionamientos nuevos, se hicieron 9 regularizaciones con un costo total de 55 millones, se realizaron expropiaciones en 5,600 lotes en 300 hectáreas del fraccionamiento Granjas Valle de Guadalupe (ubicado en la zona V del vaso de Texcoco. Municipio de Ecatepec; Prizo se hizo cargo de la mayor parte de los fraccionamientos clandestinos de la zona V) a los que se les dió escritura de propiedad con una indemnización de 92 millones. Para 1972 se autorizaron 15 nuevos fraccionamientos que pagaron por derechos y aportaciones para escuelas y centros deportivos un total de 76 millones de pesos; se hicieron 19 revisiones con obligaciones pendientes y un pago por derechos de 3,500 millones. Obras Públicas intervino en los fraccionamientos Villada y Ampliación Villada en el municipio de Nezahualcóyotl.

### Acciones del ISSEMYM

En 1970 el ISSEMYM (Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios), construyó 156 viviendas unifamiliares en las que se invirtieron 19.500 millones de pesos; para 1971 tuvo un contrato de 310 créditos para la construcción de casas cuyo costo sería de 45 mil pesos, más 20,000 del terreno. Así para 1972 había hecho una inversión anual de 38 millones de pesos financiados con recursos propios y créditos a largo plazo; para este mismo año en Cuautitlán Izcalli adquirió 222 casas y construyó 354 casas en Toluca y 39 en Atlacomulco con un costo total de 58 millones de pesos.

En 1974 entregó 381 viviendas de las cuales 129 fueron para empleados del IPIEM (Instituto de Protección a la Infancia en el Edo. De México), cuyo costo fue de 35 millones de pesos, y estaban 416 viviendas en proceso de construcción en el municipio de Naucalpan en las que se invirtieron 43 millones.

El Patrimonio del ISSEMYM para 1975 era de 241 millones de pesos, y para 1980 era de 940 millones de pesos. En este mismo año se realizaron 1,625 viviendas.

En 1976 el ISSEMYM construyó 22,007 viviendas con la colaboración de organismos oficiales de la Federación y del Estado y de la iniciativa privada; asimismo programó la construcción de 29,000 viviendas que estuvieron a cargo de INFONAVIT y la iniciativa privada.

En 1977 el ISSEMYM entregó 105 viviendas de las que, 62 fueron entregadas en Tenango y 43 en Valle de Bravo con una inversión total de 23,500 millones de pesos. En 1978 se programaron 615 viviendas en fraccionamiento “Rancho de la Mora” en Toluca con un costo de inversión de 56 millones de pesos, un costo de urbanización de 11 millones de pesos y una inversión total de 182,900 millones de pesos, se construyeron 6,678 viviendas que estuvieron a cargo de organismos federales, estatales y privados, cuya inversión fue de 2,300 millones de pesos. También se adquirió financiamiento de departamentos en condominio con un total de 20 en Tlalnepantla, con una inversión total de 9 millones de pesos cuyos beneficiados fueron los servidores públicos de la zona.

En 1979 se entregaron 413 viviendas y 419 estaban en proceso de construcción; se construyeron 7,942 viviendas, se instalaron 24 industrias y 32 estaban en proceso de instalación. El patrimonio del ISSEMYM para este año era de 682 millones de nuevos pesos. Para 1980 se

construyeron 18,872 viviendas, existían 515 lotes industriales urbanizados y 625 lotes industriales programados que estuvieron a cargo de organismos oficiales y privados, con un total de 94,364 beneficiados. El ISSEMYM para este año tenía una reserva técnica de un edificio en Toluca, Fraccionamiento Carlos Hank González, 2 centros comerciales y varios terrenos en diversas partes del Estado, cuyo monto era de 800 millones de pesos. Además se construyeron 225 viviendas con una inversión total de 242.5 millones de pesos y había 900 viviendas en proceso de construcción.

En 1981 se habían construido 1,387 viviendas con una inversión de 531 millones de pesos que beneficiaron a 6,935 familias y quedaba un monto total de 1,067 millones de pesos en reserva técnica (Informes de gobierno).

Estos datos resultan interesantes si tomamos en cuenta que "comparada con el producto interno bruto para los años 1976 a 1979 la inversión pública en vivienda para todo el país, representó cerca del 0.7%, que equivale a 12 mil millones de pesos en 1976 y 15.6 en 1979, una cifra relativamente baja" (Mier y Terán y Ziccardi, op. cit.: 35).<sup>87</sup>

Esta información confrontada entre acciones e inversiones entre el estado de México y el resto del País, pone de manifiesto la relevancia de esa entidad en las políticas habitacionales durante la época mencionada.

Y es que considérese que durante el sexenio 1975-1981 se produjo un promedio anual de 10,700 acciones de vivienda en el Estado de México, entre todos los organismos tanto estatales como federales, que fueron desde construir vivienda nueva (terminada, progresiva) hasta apoyos mínimos al poblador para mejorar su casa. Un ejemplo de estos organismos y sus acciones es Auris con respecto al que es importante decir que, si bien no es una institución encargada de regularizar el suelo, en el cuadro (Ver Anexo cuadro *Avance de escrituración 1975-1981*) se puede observar, que estaba llevando a cabo dicha función y a la vez estaba canalizando parte del proceso de regularización a otras instancias públicas. Asimismo, llevó a cabo gran número de desarrollos urbanos en los que contó con 12,209 lotes habitacionales, otorgó 4,867 viviendas, contaba con un total de 113 lotes comerciales, quedándole para la comercialización 16,305 lotes en el período ya mencionado.

---

<sup>87</sup> Si bien es cierto que las inversiones federales en el estado de México disminuyeron entre 1976 y 1979, de representar un 17.5% llegaron a un 12.5% del total de los recursos asignados por el país a este sector, y en 1980 representó un 11.6%, sin embargo aún resulta preponderante a nivel nacional.

Otra rama en la que incursionó este organismo fue en la venta de materiales para construcción, en la cual tuvo un fuerte crecimiento en 1978, que disminuyó claramente en el inicio de la crisis (1981). (Ver cuadro 6, *Comportamiento de ventas del Programa Acción-Casa AURIS, venta de materiales*).

Debe tomarse en cuenta asimismo que estas acciones se realizaron dentro de un esquema financiero basado en un importante endeudamiento externo y sin las presiones de reducción al gasto público y austeridad que seguramente caracterizarán la acción estatal durante la administración 1981-1987" (Iracheta, 1984: 243).

### Cuadro 6

Comportamiento de ventas del Programa  
Acción - casa AURIS  
Venta de materiales

ANO	IMPORTE EN \$
1975	7,415,000
1976	23,873,192
1977	22,227,389
1978	28,277,389
1979	21,418,687
1980	16,682,985
1981	16,179,858

Fuente: Elaborado a partir del Informe de  
Actividades 1976-1981. Gob del edo  
de Méx. AURIS.

Ahora bien, si se analiza la distribución territorial de las acciones e inversiones en el contexto estatal, se advierte en 1980, que aproximadamente las tres cuartas partes de las mismas se hayan concentradas en los municipios del estado de México que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México (ver mapa 1). Lo cual llevaría a pensar que la realización de acciones públicas de vivienda corresponden con la importancia poblacional que registra el área, puesto que en ésta habitaba en 1981 el 64.5% de la población del estado. Sin embargo, "lo que debe pensarse es que la realización de las acciones públicas no puede estar asociada directamente con la cantidad de población sino que debe llevar en cuenta las características económico-sociales que presenta la misma" (Mier y T. y Ziccardi, op. cit.: 41).

# MAPA 1

## ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO 2000



OCIM-SIG: Sistema de Información Geográfica para la Investigación y la Planeación Metropolitana (UAM-A / CENVI).

Fuente: Programa de Ordenación de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (GDF, SEDESOL, Gobierno del Estado de México).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## DELEGACIONES Y MUNICIPIOS DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO 2000

DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL			
D002	AZCAPOTZALCO	M038	ISIDRO FABELA
D003	COYOACAN	M039	IXTAPALUCA
D004	CUAJIMALPA	M044	JALTENCO
D005	GUSTAVO A. MADERO	M046	JILOTZINGO
D006	IZTACALCO	M050	JUCHITEPEC
D007	IZTAPALAPA	M053	MELCHOR OCAMPO
D008	MAGDALENA CONTRERAS	M057	NAUCALPAN DE JUAREZ
D009	MILPA ALTA	M058	NEZAHUALCOYOTL
D010	ALVARO OBREGON	M059	NEXTLALPAN
D011	TLAHUAC	M060	NICOLAS ROMERO
D012	TLALPAN	M061	NOPALTEPEC
D013	XOCHIMILCO	M065	OTUMBA
D014	BENITO JUAREZ	M068	OZUMBA
D015	CUAHUTEMOC	M069	PAPALOAPA
D016	MIGUEL HIDALGO	M070	LA PAZ
D017	VENUSTIANO CARRANZA	M075	SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES
MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE MEXICO			
M002	AACOLMAN	M081	TECAMAC
M009	AMECAMECA	M083	TEMAMATLA
M010	APAXCO	M084	TECAMASCALAPA
M011	ATENCO	M089	TENANGO DEL AIRE
M013	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	M091	TEOLOYUNCA
M015	ATLAUTLA	M092	TEOTIHUACAN
M016	AXAPUSCO	M093	TEPETLAOXTOC
M017	AYAPANGO	M094	TEPETLUPA
M020	COACALCO	M095	TEPOTZOTLAN
M022	COCOTITLAN	M096	TEOUQUAC
M023	COYOTEPEC	M099	TEXCOCO
M024	CUAUTTLAN DE ROMERO RUBIO	M100	TEZOYUCA
M025	CHALCO DE DIAZ COVARRUBIAS	M103	TLALMANALCO
M028	CHIAUTLA	M104	TLALNEPANTLA
M029	CHICOLAPAN	M108	TULTEPEC
M030	CHICONCUA	M109	TULTITLAN
M031	CHIMALHUACAN	M112	VILLA DEL CARBON
M033	ECAATEPEC DE MORELOS	M120	ZUMPANGO
M034	ECAZINGO	M121	CUAUTTLAN IZCALLI
M035	HUEHUETOCA	M122	VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD
MUNICIPIOS CONURBADOS DEL ESTADO DE HIDALGO			
M036	HUEYPOXTLA	H069	TZAYUCA
M037	HUOXQUILUCAN		



**OCIMSIG**

OCIM-SIG: Sistema de Información Geográfica para la Investigación y la Planeación Metropolitana (UAM-A /CENVI).

Fuente: Programa de Ordenación de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (GDF, SEDESOL, Gobierno del Estado de México).

FIRMAS CON  
 SELLA DE ORIGEN

Por ello es menester considerar, que si bien el total de inversiones del sector público en el área alcanza 3 965'692,000 pesos en 1980 (Idem), y aún cuando la situación habitacional del Zona Metropolitana globalmente considerada, sea de nivel crítico, el tipo de acciones que se llevaron a cabo no se dirigieron principalmente a los sectores sociales de más bajos recursos, sino que la oferta estaba dirigida a los sectores de ingresos medios (en 1980), cuya capacidad les permitía acceder a las modalidades de financiamiento que imponen las instituciones gubernamentales.

Cabe hacer notar que se manifiesta una tendencia concentradora mucho más clara en el caso del Area Urbana de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca (ver mapa 2), en la cual vive el 7.5% de la población del estado. "Desde el punto de vista del peso poblacional que posee esta zona, no puede justificarse el que se destine a la misma alrededor de una quinta parte de la inversión y de las acciones públicas totales. La explicación se halla más próxima a lo relacionado con el tipo de programas que se llevan a cabo (vivienda terminada) y los sectores sociales que pueden acceder a los mismos" (Idem).

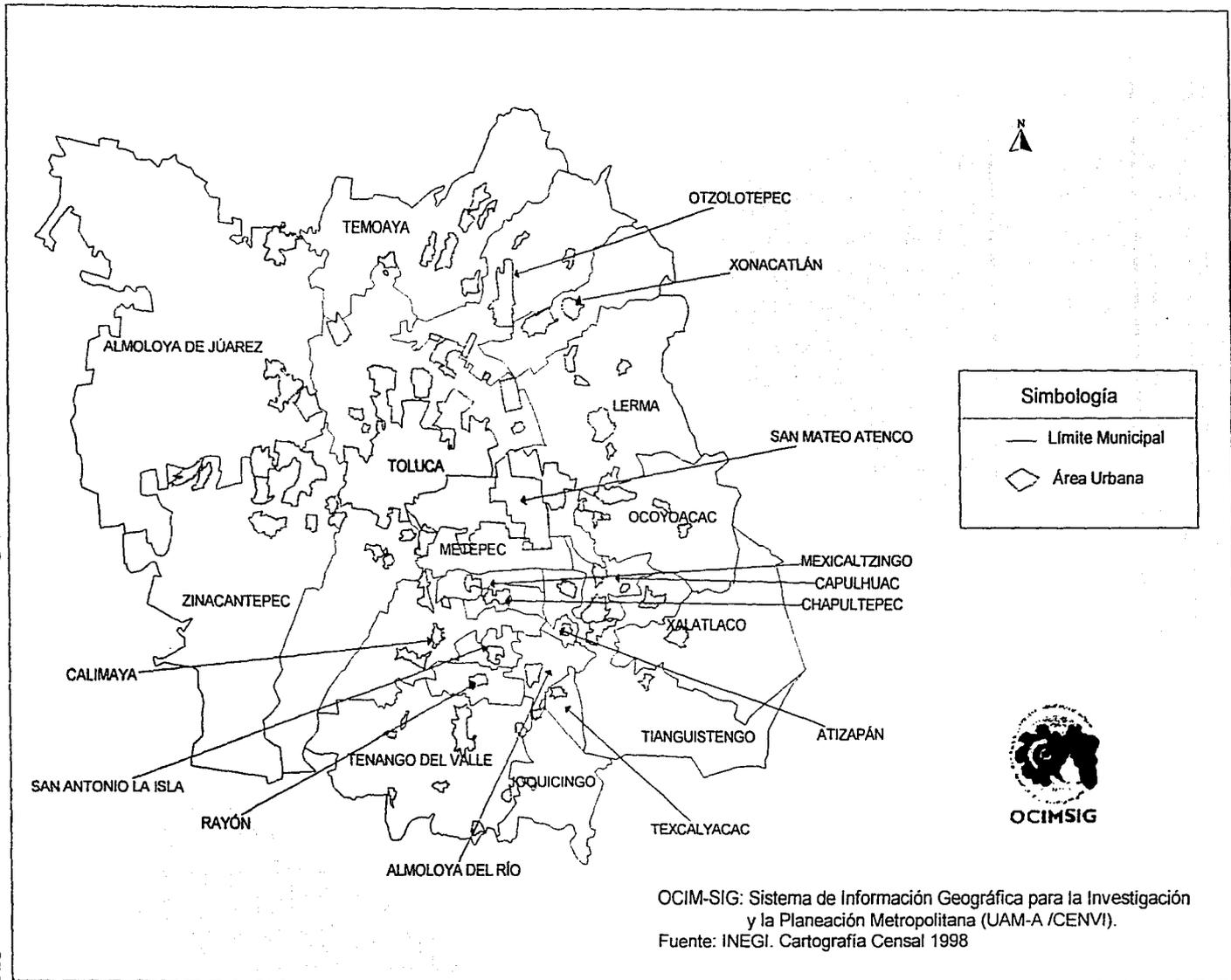
Sintetizando se puede decir que consideradas en conjunto, a ambas áreas metropolitanas fueron destinados hasta 1980, el 98% de la inversión y el 95% de la acción.

El hecho de que el presupuesto estatal a la inversión en vivienda es demasiado bajo, lleva a que una institución que opera en el estado de México -AURIS-, lo haga como un organismo descentralizado "que debe funcionar con patrones financieros que en poco se diferencian de los del mercado privado. Es decir, frente a `necesidades sociales´ se responde con criterios de `rentabilidad económica'" (Ibid.: 89).

La producción de viviendas a partir de las necesidades de la población se satisface a través de la acción de los distintos agentes: en primer lugar, por los propios sectores populares; en segundo término, por el sector privado; y finalmente por el sector público. A nivel nacional se ha calculado que estos sectores han aportado alrededor de: 62%, 20% y 18% respectivamente (Ibid.: 91).

# ÁREA URBANA DE LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE TOLUCA

MAPA 2



Simbología	
—	Límite Municipal
◊	Área Urbana



OCIM-SIG: Sistema de Información Geográfica para la Investigación y la Planeación Metropolitana (UAM-A /CENVI).  
 Fuente: INEGI. Cartografía Censal 1998

TESIS CON  
 TALLA DE ORIGEN

Para que los recursos públicos asignados a vivienda se orienten también a atender a los sectores de menores ingresos, se requerirá que cada una de las instituciones participantes revisen sus programas, partiendo de la reconsideración de cuál es el papel del sector público en el mercado habitacional. Pues cuando se trata de organismos descentralizados las necesidades de auto generar recursos lleva a que actúen con criterios de rentabilidad económica. Lo cual tiende a desvirtuar la política habitacional sin conseguir el principal objetivo: contribuir a que los sectores de menores ingresos accedan a la vivienda.

### **3.5. Políticas habitacionales del Estado en los ochenta.**

Para esta década, sí contamos con suficiente información como para una breve evaluación sobre las políticas de vivienda pública efectuadas hasta los primeros 4 meses de 1986 en el Estado de México. En cambio, de los 70 se carece de información más precisa al respecto en esa entidad.

Tenemos el caso del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), que si bien hasta antes del gobierno de Del Mazo, había tenido en comparación al INFONAVIT, una participación bastante modesta y que hasta 1980 -desde la fundación del ISSEMYM, en 1951- había cubierto 3,027 viviendas en las diferentes regiones del Estado de México, la cifra es de los últimos 4 años.

El caso del ISSEMYM es sumamente interesante. Por lo cual, haciendo historia, siendo gobernador Alfredo Del Mazo Vélez, promulga la Ley de la Dirección de Pensiones en 1951, a la vez que se crea la Dirección de Pensiones del Estado de México -primera en toda la República-, el 17 de junio de 1951. Esto vino a beneficiar tanto a los burócratas, trabajadores al servicio del Estado, como a los maestros, cuyos objetivos principales son la salud y pensiones.

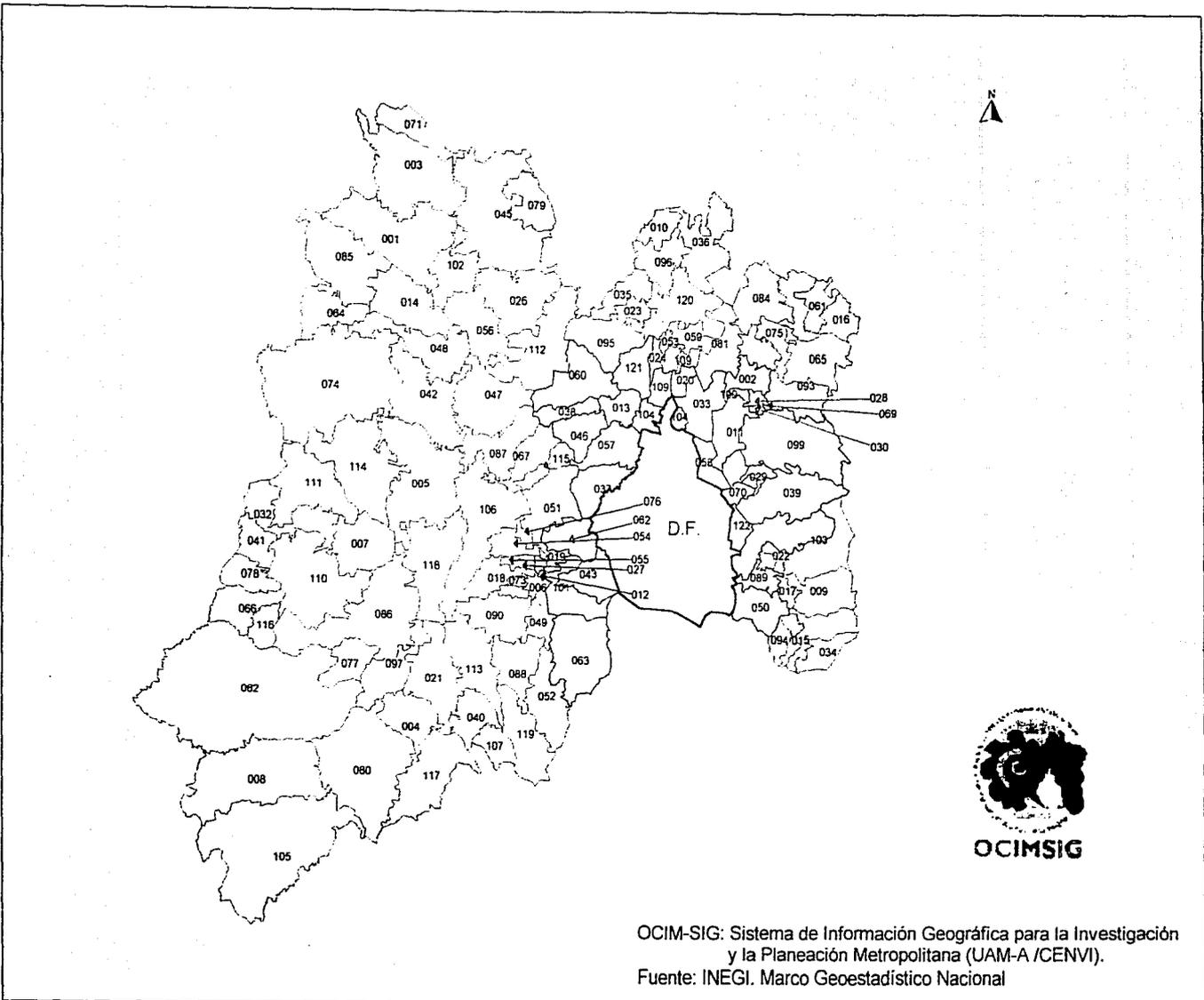
Cuando inicia su período el gobernador Sánchez Colín, pone en práctica el programa de vivienda a través del ISSEMYM, conformando así la colonia Niños Héroes (mejor conocida como la colonia de Pensiones).

Prosigue sus acciones con la colonia la Granja (mejor conocida como "Granjas"), cuyo objetivo -de haberse cumplido- es interesante: dotar de grandes extensiones de tierra para otros

usos aparte de la vivienda, tales como granja, hortaliza, etcétera: que fueran trabajados por los propios beneficiados, es decir, los pensionados y jubilados.

DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MÉXICO

HECHOS CON  
RAÍCES DE ORIGEN



MAPA 3



OCIM-SIG: Sistema de Información Geográfica para la Investigación  
y la Planeación Metropolitana (UAM-A /CENVI).  
Fuente: INEGI. Marco Geoestadístico Nacional

## RELACION DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Clave del Municipio	Nombre del Municipio
001	Acambay
002	Acólmán
003	Aculco
004	Almoloya de Alquisiras
005	Almoloya de Juárez
006	Almoloya del Río
007	Amanalco
008	Amatepec
009	Amecameca
010	Apaxco
011	Atenco
012	Atizapán
013	Atizapán de Zaragoza
014	Atzacomulco
015	Atlix
016	Axapusco
017	Ayapango
018	Calimaya
019	Capulhuac
020	Coacalco de Berriozábal
021	Coatepec Harinas
022	Cocotitlán
023	Coyotepec
024	Cuautitlán
025	Chalco
026	Chapa de Mota
027	Chapultepec
028	Chiautla
029	Chicoloapan
030	Chiconcuac
031	Chimalhuacán

Clave del Municipio	Nombre del Municipio
032	Donato Guerra
033	Ecatepec de Morelos
034	Ecatzingo
035	Huehuetoca
036	Hueyoxtlá
037	Huixquilucan
038	Isidro Fabela
039	Ixtapaluca
040	Ixtapan de la Sal
041	Ixtapan del Oro
042	Ixtlahuaca
043	Xalatlaco
044	Jaltenco
045	Jilotepec
046	Jilotzingo
047	Jiquipilco
048	Jocotitlán
049	Joquicingo
050	Juchitepec
051	Lerma
052	Malinalco
053	Melchor Ocampo
054	Metepec
055	Mexicaltzingo
056	Morelos
057	Naucalpan de Juárez
058	Nezahualcóyotl
059	Nextlalpan
060	Nicolás Romero
061	Nopaltepec
062	Ocoyoacac

Clave del Municipio	Nombre del Municipio
063	Ocuilán
064	El Oro
065	Otumba
066	Otzoloapan
067	Otzolotepec
068	Ozumba
069	Papalotla
070	La Paz
071	Polotitlán
072	Rayón
073	San Antonio la Isla
074	San Felipe del Progreso
075	San Martín de las Pirámides
076	San Mateo Atenco
077	San Simón de Guerrero
078	Santo Tomás
079	Soyaniquilpan de Juárez
080	Sultepec
081	Tecámac
082	Tejupilco
083	Temamatla
084	Temascalapa
085	Temascalcingo
086	Temascaltepec
087	Temoaya
088	Tenancingo
089	Tenango del Aire
090	Tenango del Valle
091	Teoloyucán
092	Teotihuacán
093	Tepetlaoxtoc

Clave del Municipio	Nombre del Municipio
094	Tepetlaxpa
095	Tepetzotlán
096	Tequixquiac
097	Texcaltitlán
098	Texcalyacac
099	Texcoco
100	Tezoyuca
101	Tiangustenco
102	Timilpan
103	Tlalmanalco
104	Tlalnepantla de Baz
105	Tlatlaya
106	Toluca
107	Tonatico
108	Tultepec
109	Tultitlán
110	Valle de Bravo
111	Villa de Allende
112	Villa del Carbón
113	Villa Guerrero
114	Villa Victoria
115	Xonacatlán
116	Zacazonapan
117	Zacualpan
118	Zinacantepec
119	Zumpahuacán
120	Zumpango
121	Cuautitlán Izcalli
122	Valle de Chalco Solidaridad

FALTA DE ORDEN  
 FOLIO 131

Pero la idea no tiene buen fin, ya que para 1960-1962, los colonos piden el cambio de uso del suelo estipulado, con el fin de subdividir la gran extensión del terreno que habían recibido (aunque algunos ya se habían adelantado en esta acción). A la vez, solicitaron el cambio de nombre de la colonia Granja, por el de José María Morelos y Pavón, luego mejor conocida, como la colonia Morelos.

Decíamos que lo interesante del caso ISSEMYM, es que la política habitacional ejercida desde 1951 hasta antes de la llegada al poder de Del Mazo González, se habían construido en las diferentes regiones del estado de México: 3,027 viviendas. Cifra rebasada en estos últimos 4 años de gobierno: 3,127. No cabe duda, que lo anterior corresponde a una de las políticas de obra pública emprendidas por el mencionado gobernador, pretendiendo dejar asentado con ello, una exitosa carrera política.

Con el apoyo financiero del Banco de México, el Instituto construyó en los siguientes 4 años un total de 2 mil 239 viviendas en Toluca, Metepec, Ixtlahuaca, Ixtapan de la Sal, Texcoco, Ecatepec y Cuautitlán Izcalli (Issemym, 1986, núm.13).

Desde 1953 hasta 1986, el ISSEMYM ha creado las siguientes obras: 6 unidades habitacionales en Toluca (colonia Niños Héroes, colonia Granjas luego llamada Morelos, Ampliación colonia Morelos, Plazas de San Buena Ventura, Izcalli Ipiem (Instituto de Protección a la Infancia), con 129 casas, y cuyo crecimiento corresponde al gobierno de Carlos Hank González. 3 en Atlacomulco: Fraccionamiento Las Fuentes de Atlacomulco, Fraccionamiento Cuautitlán Izcalli, Los Remedios de Naucalpan (condominios). En Tenancingo 59 casas, durante Hank González; el Valle de Bravo 50 casas; en Texcoco, 154 casas; en Ixtlahuaca 92 casas, en Ixtapan de La Sal, 24; y en Cuautitlán Izcalli II, 90 casas en condominios de renta desde 1953.

Por cierto, este último conjunto habitacional junto con las viviendas de la Unidad Habitacional Isidro Fabela, corresponde a un total de 190 conjuntos habitacionales en arrendamiento desde 1953. “Y es hasta mediados de 1985, debido a la crisis económica (sic)<sup>88</sup>, cuando Del Mazo instrumenta el Programa de Vivienda en Arrendamiento”<sup>89</sup> sobre todo en régimen de condominio vertical. Tan sólo, para abril de 1986 existen por parte del ISSEMYM en el Valle de Toluca, mil condominios de Interés Social.

---

<sup>88</sup> Entrevista que realicé a un funcionario del ISSEMYM, 9 y 10 de abril de 1986, Toluca, México.

<sup>89</sup> "Según las tasas de interés que fije el Banco de México, tanto sobre arrendamiento como de adquisición definitiva. Es aproximadamente una tasa de 9% de interés". Entrevista al mismo funcionario.

Bajo el régimen de condominio se encuentran los siguientes: Fraccionamiento Los Remedios de Naucalpan, con varios edificios que agrupan 370 casas. El Conjunto Habitacional Presidente Lázaro Cárdenas, en Metepec, con 540 viviendas. Cuautitlán Izcalli, 90 casas (viviendas tipo I) distribuidas en 4 edificios. La unidad habitacional Isidro Fabela con 500 casas, son las últimas por haber sido inauguradas el 2 de abril de 1986. El condominio Metepec, y el Camino a San Felipe.

Además de estas acciones de vivienda, el ISSEMYM ha realizado otras en materia de servicios médicos, centros comerciales y vacacionales, que requieren de la Industria de la Construcción<sup>90</sup>. Ahora bien, ¿quién se encarga de llevar a cabo las obras?

En mínima escala se construye vía AURIS, es decir, este Organismo se encarga de construir casas, posteriormente algunas de ellas son adquiridas por el ISSEMYM para ser vendidas a los derechohabientes, de acuerdo a las solicitudes que se tienen tanto del Sindicato de Maestros al servicio del Estado de México, como del Sindicato único de Trabajadores del Estado y Municipios, y demás organismos descentralizados.

Dado lo hermético de la información al respecto, se obtuvo lo siguiente: "Los concursos para la Convocatoria de Construcción de Obra salen en el periódico. Aunque más bien, se trata que las constructoras que estén cerca del lugar sean las elegidas para llevar a cabo la obra y evitar costos"<sup>91</sup>.

En realidad se sabe que la Constructora Estado de México (CODEM)<sup>92</sup> es en la mayoría de los casos, quien se encarga de las obras. La asignación de las mismas son decididas por el Jurídico, el Departamento de Supervisión de Obras y el Consejo Directivo de ISSEMYM (máximo órgano de decisión).

Conocer cuáles son en última instancia los criterios de selección es una veta por descubrir. La correlación entre constructora contratada y sexenio político actuante, nos permite no sólo observar la operación singular de las constructoras en cada gobierno, sino también las acciones de política urbana específicas emprendidas por cada administración.

---

<sup>90</sup> Tan sólo de 1982 a mediados de 1985 se había dado un crecimiento y regionalización de la infraestructura médica del Instituto en la entidad, de 7 a 14 hospitales y clínicas; la puesta en operación de 8 centros comerciales que representan casi el triple de los que funcionaban en 1981; la construcción de mil 329 viviendas

<sup>91</sup> Entrevista al mismo funcionario de ISSEMYM, 10 de abril de 1986.

<sup>92</sup> El instituto tiene estructurado un Programa de pláticas de orientación sobre los servicios y prestaciones que otorga, dándose en los siguientes organismos: FODETUR, FAIDEM, ICATI, T.V. Mexiquense, Radio Mexiquense, Constructora Estado de México, Centro de Investigación Artesanal, y la Escuela Normal No. 1 en Toluca.

Los cambios y tendencias generales de las políticas habitacionales del Estado llevadas a cabo en el estado de México en los últimos años, permite entrever las fuerzas de ciertos sectores de la sociedad que en determinado momento presionan por tener acceso a los beneficios de dichas políticas.

El programa de vivienda pública en los 80, tiene no sólo todo un sesgo político, sino que es un componente esencial de la política habitacional, mismo que encuentra su mejor sustento en las acciones que benefician sobre todo a los Maestros cuya presencia y labor en la entidad le dan características autónomas con respecto al grueso del país.

De este componente, trataremos en el siguiente y último capítulo de nuestra investigación.

## CAPITULO 4

### ACTORES SOCIALES Y POLITICAS HABITACIONALES

#### PERIODO DE CRISIS: 1982-1987

Alfredo del Mazo González duró más de cuatro años como gobernador del estado de México, antes de ser nombrado titular de la SEMIP (Secretaría de Minas e Industria Paraestatal), llevó a cabo diferentes acciones que se reflejaron en las distintas políticas que implementó durante su administración, de las que rescataremos a continuación los elementos más significativos, además de mencionar la situación de algunos sectores sociales en el estado.

Las prioridades del nuevo gobernador al inicio de su sexenio representaban problemas no resueltos en las administraciones anteriores, tales como la regulación de asentamientos humanos, alimentación educación y justicia. Los cuales fueron abordados de manera dispareja, por un lado, la impartición de justicia mejoró su imagen pública con la desaparición del Batallón de Radio Patrullas del estado de México (BARAPEM), pero el aparato policiaco en general continuó con su misma estructura organizativa y de corrupción a su interior. Por otro lado, la política de regularización de la tenencia de la tierra, si bien desarrolló una serie de medidas en esta dirección, resultó insuficiente frente a las necesidades urbanas de los nuevos asentamientos humanos (tales son los casos de Chimalhuacán, Chiconautla, Zona V del Ex-Vaso de Texcoco y el Valle de Ayotla).

El avance que se realizó en la regularización de los asentamientos irregulares, fue más bien un instrumento político que fue más allá de captar mayores contribuyentes al impuesto predial vía la escrituración de predios; constituyéndose en una fuente de apoyo al sistema político y de proselitismo para el partido en el poder.

Durante la administración figuró el “saneamiento” de las finanzas públicas estatales y la renovación de la legislación en materia penal. Que en un contexto de crisis económica del país, repercutió en una reducción de las participaciones federales y la reducción de los

préstamos, lo cual significó dejar de percibir 12,150 millones de pesos en 1985, sin embargo el gobierno estatal se recuperó financieramente durante el segundo semestre de ese año.

Esto último se logró mediante una política de recaudación fiscal a través de un programa básico para detectar evasores de impuestos, que permitió captar por concepto de ingresos autónomos 17,516 millones de pesos más de lo previsto. A esto antecedió la modificación sustancial de los ingresos estatales a partir de 1981-1982. Pues para 1981 las participaciones federales correspondían al 75% del total de los ingresos ordinarios en el estado, haciendo depender buena parte de su presupuesto, del gobierno federal. En cambio, cinco años más adelante la situación era otra, puesto que el 84% del presupuesto en 1986 era superior a los 316 mil millones de pesos, financiado con recursos propios. (Plan de gobierno 81-87 y Cuarto Informe de Gobierno. Citado por Bassols ,1986:11)

A pesar de esta “autonomía financiera”, los problemas urbanos que el estado enfrentaba por las múltiples carencias, rezagos y demandas crecientes (en materia de vialidades, agua, transporte, vivienda y otras), como resultado del explosivo incremento demográfico de origen migratorio, requerían de una mayor participación federal para su atención, según lo expresado por Alfredo Del Mazo, en su IV Informe de Gobierno.

El estado de México durante varios años contrajo una deuda pública muy alta que para 1981 ascendió a 26,500 millones de pesos, gran parte de esta deuda estaba vencida o por vencer cuando Del Mazo asumió la administración a finales de ese año. Para poder evitar el colapso, instrumentó una fuerte política de austeridad y control del gasto público, además de emprender negociaciones con la banca, así el pago por concepto de servicio de la deuda durante su período fue del 21% anual del total del presupuesto de egresos. Este logro por parte del Secretario de Finanzas, Alfredo Baranda, le valió para sustituir al ejecutivo cuando éste asumió la Secretaría de la SEMIP.

También dentro de los rasgos de la administración Delmazista, fue el nuevo Código Penal que sucedió al de 1961, de este sólo resaltaremos su relación con la ocupación ilegal de los edificios e inmuebles públicos y más específicamente con las tomas de Palacios Municipales en esta entidad. Si bien este nuevo Código está más acorde con la iniciativa principal de la denominada “Renovación Moral”, ya que incluye 19 artículos relacionados

con las responsabilidades de los funcionarios públicos en el estado, también es cierto que otros de sus artículos sancionan aquéllos actos de individuos que irrumpen el “orden” y la seguridad públicas de su territorio.

Lo anterior fue motivado por las tomas de Palacios Municipales durante los procesos electorales en el estado, lo que afectaba directamente a las formas de llegar al poder de grupos priistas, aglutinados en diversos municipios que tenían conflictos internos entre las bases y los grupos locales<sup>93</sup>

Ahora, la situación de los sectores sociales en el estado durante el período de Alfredo Del Mazo, era la siguiente: una parte importante fueron las bases de legitimidad del Estado concretadas en las centrales obreras y campesinas en la entidad, tales como la CTM, COCEM (Confederación de Obreros y Campesinos del estado de México), CTC (Confederación de Trabajadores y Campesinos), CROC (Confederación Regional Obrera y Campesina), y CROM (Confederación Regional Obrera de México). Al existir una estrecha relación entre los máximos dirigentes de éstas y el poder político, -situación que prevalecía desde años atrás- las demandas obreras han sido objeto de negociación política con los aparatos estatales. Éstas al inicio de la década de los ochenta se resumían en: aumentos salariales, prestaciones sociales, denuncias en contra del BARAPEM (Batallón de Radiopatrullas del edo. de México), y del alza de tarifas en el transporte público así como el aumento en la canasta básica. Dentro de las prestaciones sociales, figura de manera particular la vivienda para obreros, que durante el período los sindicatos en general y los industriales de la construcción ejercieron distintos tipos de presión con el fin de verse favorecidos por la acción del Estado. La problemática habitacional en sí fue retomada por Alfredo del Mazo González desde el inicio de su gobierno, a través de una serie de acciones dirigidas tanto al sector obrero como al sindicato de Maestros, siendo el primero favorecido por el INFONAVIT a nivel federal.

Cabe señalar que la política habitacional, si bien no resolvió el problema de la vivienda en la entidad, sí permitió conciliar intereses, neutralizar presiones políticas y obtener consenso al interior de los sindicatos.

---

<sup>93</sup> Cabe señalar los datos proporcionados por Edmundo Cancino (El Día, Sec. Metrópoli, 10 de marzo de 1986), de los casi 30 palacios municipales tomados en los cuatro años anteriores a 1986 en el estado de México, el 75% de estas acciones fueron promovidas por miembros del PRI y el resto por el PAN. (Citado por Bassols, 1986, 15).

En cuanto al Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México (SMSEM) es un caso peculiar ya que es independiente al SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado) quien es minoritario en la entidad. Este sindicato contaba con cierta autonomía respecto al gobernador en turno, siendo con Carlos Hank González con quien mantuvo mejores relaciones por ser egresado de sus filas. Cabe señalar que los secretarios del sindicato alcanzaron puestos políticos dentro del partido oficial y del gobierno oficial. (Martínez, 1986. Citado por Bassols, 1986: 21) Sin embargo al arribo de Del Mazo a la gubernatura del estado, el poder del SMSEM se vió cuestionado, con la descentralización educativa del gobierno federal y por el cambio al interior de la administración pública estatal que crea la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social. Misma que es precedida por una persona ajena al magisterio, lo que hace perder a los maestros un espacio político clave en el aparato estatal. Esto evidenciaba la existencia de una lucha política entre grupos locales identificados con Hank González y el grupo político del centro o del gobierno federal quien colocó a Del Mazo en el poder.

Las centrales obreras en el estado de México tienen un peso político decisivo. La de mayor presencia en esta entidad, es la CTM, quien a través de su dirigente Fidel Velázquez, ha favorecido con puestos políticos sobre todo a sus familiares y amigos, siendo el Secretario General de esta Central, su hermano Gregorio Velázquez que en más de cinco ocasiones ha sido diputado local; un sobrino suyo Antonio Velázquez es el máximo dirigente de la CTM en Texcoco. A su vez los presidentes municipales y los candidatos a diputados son elegidos por la misma central entre sus principales dirigentes.<sup>94</sup>

La obtención de puestos políticos por parte de la Central ha sido en base a sus buenas relaciones con el partido oficial, las cuales ha logrado gracias a la movilización de grandes contingentes obreros en apoyo público a candidatos del PRI.

La COCEM es una central creada “desde arriba”, a sugerencia del Gobernador Isidro Fabela con el objeto de tener cierta autonomía respecto al Distrito Federal. A diferencia de la

---

<sup>94</sup> Los trabajadores que aspiran a distintas candidaturas se presentan ante el Secretario General de Organizaciones Sindicales de Toluca, José García Lovera siendo la asamblea de la CTM la que decidirá su candidatura. Finalmente Fidel Velázquez es quien hace llegar las planillas al PRI por conducto del Comité nacional (Cf. Bassols, 1986:17).

CTM, los máximos dirigentes de esta central manejan un discurso de oposición a la corrupción y a la política económica del gobierno (Bassols, 1986:17).

Otra central importante es la CTC, que por su número de agremiados, se encuentra en segundo lugar en esta entidad. Surgió de una escisión que se dió en la COCEM en 1976. En 1979 fue aceptada en el Congreso del Trabajo, más tarde fue expulsada al acusársele a sus dirigentes de basarse en la violencia para conseguir la afiliación de los obreros y la supremacía sobre las demás centrales obreras y campesinas con las que no llevaba buenas relaciones. (Ibid:18)

La CROC es una Central que recurre a los ejércitos del trabajo que aprovechan el trabajo de hombres, mujeres y niños para construir obras de infraestructura urbana con lo que se ahorra una considerable parte del erario público destinado a la fuerza de trabajo. En 1980 su máximo dirigente estatal, Antonio Rivas Roa, declaró públicamente la incapacidad de los líderes obreros para asumir la gubernatura del estado de México incluyendo en esta exortación a Fidel Velázquez. Ese mismo año murió trágicamente con su familia, siendo sustituido por Ernesto Roa Cortés (Cf. Idem).

En cuanto a la CROM, por su número de agremiados (60,000 para 1985), es la de menor peso en el estado.

Con respecto a la democracia sindical en esta entidad se dió cierto margen de libertad real que fue aprovechado por algunos sindicatos. El sindicalismo independiente por ejemplo surgido mucho antes de Del Mazo se opuso a ser controlado y sometido al régimen, sin embargo el hecho de que existan simultáneamente sindicatos oficiales e independientes provocó escisiones y enfrentamientos violentos entre la clase obrera.

Por último, en lo que respecta a los empresarios, en la capital del estado, hay una gran influencia del capital monopólico nacional y transnacional. Dentro de las 15 empresas más importantes, la mayoría corresponde a compañías transnacionales, ya sea que controlen el 100% de las acciones, o bien que participen en ellas inversionistas mexicanos. Dichas inversiones se localizan principalmente en las ramas automotriz, y anexas, fabricación de relojes, química, farmacéutica, alimentos y bebidas (Cf. Gutiérrez, 1986, citado por Bassols,

1986:24). La burguesía local por su parte tiene presencia en la pequeña y mediana industria en las ramas alimentaria, muebles, accesorios para el hogar y periódicos. A nivel estatal los empresarios locales tienen mayor participación en transportes locales y foráneos y en los servicios en general.

Los problemas entre el gobierno y los empresarios nacionales y transnacionales son resueltos a nivel federal, estatal o a través de la Asociación de Industriales del estado de México (AIEM)<sup>95</sup>. En cuanto a su participación en la política, desde los años sesentas hasta la década que nos interesa, los ochenta, los cargos públicos han sido un factor importante de “Movilidad Social” en tanto que los funcionarios públicos han pasado a ser empresarios, un ejemplo de ello ha sido el exgobernador Carlos Hank González, cuya familia forma uno de los grupos empresariales de mayor fuerza.

La industria en el estado ha sido la actividad más importante. La relevancia de este sector rebasa el ámbito estatal, ya que es parte significativa de la industria nacional hasta antes de los ochenta (ver Anexo cuadro *La evolución de la participación de sectores en la elaboración del PIB del estado de México*). En cuanto a las ramas industriales en él destacan la alimenticia, la textil, la química, la de papel, metálica básica, construcción y ensamble de equipo de transporte y la fabricación y ensamble de equipo electrónico.

A continuación y siguiendo en este contexto, en el presente capítulo, por cuestiones metodológicas creímos pertinente separar cada una de las problemáticas involucradas que convergen en las políticas habitacionales en un período específico como es el de la crisis económica y, presentar cómo es enfrentada por cada uno de los actores sociales que participan en ellas, en una entidad determinada como es el estado de México, en el período 1982-1987. Sin embargo, al final del capítulo logramos reestablecer los lazos que relacionan a las problemáticas aquí analizadas, tales como: la situación económica, las huelgas, empleo, salarios, política habitacional e industria de la construcción.

---

<sup>95</sup> Las organizaciones empresariales, más representativas de la región son la Cámara local de comercio (CANACO), la AIEM, y la Cámara Regional de la Industria de la Transformación (CAINTRA).

#### 4.1. Contexto de la crisis

1982 marca el colapso de una crisis que se venía arrastrando desde finales de los años setentas, ésta se manifestó por el agotamiento de una forma de Estado y de un régimen político que no respondían a las exigencias del mercado internacional y también por el estancamiento de la acumulación de capital interna. A lo que hay que agregar que dicha crisis disminuía la capacidad de negociación del Estado, además de que mermaba los mecanismos tradicionales de representación y de poder; asimismo se introducía la tendencia a la “modernización” expresada en la conformación de nuevos proyectos.

En esta situación se encontraba sin duda alguna la forma de organización sindical, en donde el sindicalismo oficial se vió obligado a reacomodar sus acciones ante el proceso de modernización que incluía la construcción de un nuevo Estado; por otra parte, aparece el sindicalismo independiente que fue obstaculizado para impedirle convertirse en una alternativa real para la organización del movimiento obrero nacional.

1984 y 1987 son años que en particular representan comportamientos importantes de los sectores económicos frente a la crisis, entre ellos la industria de la construcción que es el mejor barómetro para estudiar las fluctuaciones de la economía nacional, pues por ser tan dinámica influye en el Producto Interno Bruto. La nacionalización de la banca por ejemplo, tuvo repercusiones desiguales sobre esta industria, pues impulsó al capital productivo a través del reajuste financiero y la canalización del gasto público, en la inversión de obras públicas, infraestructura, etc. Lo cual benefició en gran medida a las empresas constructoras y, paradójicamente a los grandes monopolios.

Asimismo la construcción de vivienda influye sobre el sistema económico, ya que promueve mayor generación de empleos, lo que tiene repercusiones significativas en el desarrollo nacional. (Trejo, 1974:42)

En este estudio se toma el caso del Estado de México, ya que para mí lo fundamental es la existencia de diferencias regionales, pues existe una evolución históricamente determinada de cada una de ellas en cuanto a las relaciones sociales que se desarrollan entre los actores que las componen. Por ejemplo y retomando a Elsa Patiño (1982: 127), en ciertas regiones hay una producción que realmente es la más avanzada tecnológicamente hablando. Y

otra que se dió en los inicios de la industrialización en México y que, por lo tanto, es tecnológicamente más atrasada<sup>96</sup>, lo que repercute indudablemente en las condiciones de vida de los trabajadores, fundamentalmente, a través de los salarios que confluyen dentro de la familia, es decir el ingreso familiar.

#### **4.2. Repercusiones Generales**

A finales de 1982 inicia el gobierno de Miguel de la Madrid, que con la firma del Pacto de Solidaridad Nacional (18 de agosto) en 1983, perfila ya un proyecto de realismo económico, que muy pronto alteraría las condiciones de vida y de trabajo de millones de mexicanos. Habrá que recordar que en ese año, la economía mexicana atravesaba por la crisis más profunda hasta entonces, con la contracción económica más severa desde los años treinta.

Se tenían altas tasas de inflación y reducciones en los salarios reales. Esta situación se dió en forma directa por la absorción de los excedentes petroleros debido a la carencia de políticas que garantizaran, la transformación del acervo petrolero en una fuente permanente de riqueza, lo que condujo a un intenso período de auge económico que se caracterizó por el deterioro del comercio exterior no petrolero. Asimismo, la deuda externa contratada por el sector público, junto con la creciente sobrevaluación del peso, reforzaron el crecimiento excesivo de las importaciones, lo que condujo a la especialización del comercio internacional específicamente del petróleo, haciéndolo más vulnerable a los cambios. Así, lo que en su origen pretendía aliviar el crecimiento de la economía, se volvió cada vez más dependiente de las exportaciones.<sup>97</sup> La CTM sin embargo, consideró que la crisis se debió principalmente al agotamiento de un modelo de desarrollo concentrador, que al cabo del tiempo dependía cada vez más del exterior. (Guillén, 1987: 167)

De esta forma desde principios de 1982 la política económica se orienta hacia una estrategia ortodoxa de la baja en la circulación de la demanda agregada y una maxidevaluación del peso.

---

<sup>96</sup> Puede tratarse de una misma empresa, pero ubicada en otro lugar, se tiene que adaptar a las condiciones sociales y políticas locales.

<sup>97</sup> En resumen la caída drástica de las importaciones fue una repercusión directa del dinamismo de las exportaciones (Ros, Ibid: 143-144).

Las primeras consecuencias de la situación anteriormente planteada, se dieron en la desaceleración y reducción del nivel de la actividad económica que se produjeron conjuntamente con la devaluación del peso que se reflejaría de manera inmediata, en la caída de los ingresos nacionales reales, que a la vez se reproduce en los salarios reales reforzando así la devaluación sobre el gasto interno, en particular sobre el gasto de consumo y de construcción residencial.

La inflación, que en 1977 se situó en 20.7%, en noviembre de 1982 se elevó en un 98.8% y en 1985 aumentó en un 60%. En tanto los salarios mínimos, para 1977 aumentaron solamente en 10.3%, para 1982 en un 63.8% y en 1985, 48%.

En cuanto a la inflación, de 1977 a 1985 se elevó en 414.2% y los salarios mínimos en 312.4%, es decir, la inflación siempre estuvo por encima de los salarios<sup>98</sup> (ver cuadro 7, *La inflación le gana a los salarios 1977-1985*).

Así que en el estado de México, se sentaron las bases para llevar a cabo una política cuyas principales características fueron la implementación de la política de austeridad de Miguel de la Madrid. Pues cabe señalar que dicha entidad llegó a constituir el “laboratorio de prueba” de muchas de las políticas implementadas por el gobierno federal. Del Mazo fue el puntal en la aplicación más severa de la política de Miguel de la Madrid.

Lo anterior, se puede corroborar ya que para 1980 el 86.29% de la población tenía un ingreso de cero a un salario mínimo, es decir sufrió una elevación del 26.29% con respecto a 1970; la menor parte de la población (6.72%) ganaba entre 1.26 y 3 salarios mínimos, que en comparación con la década anterior disminuyó casi en un 15%. Desde luego el número de pobladores que ganaban de 3 a más salarios mínimos era más reducido (ver cuadro 8, *Comparación de la estructura porcentual del ingreso*).

---

<sup>98</sup> Mario Bassols me comentó al respecto, que esto no es una excepción, sino un proceso propio del capitalismo.

### Cuadro 7

La inflación le gana a los salarios, 1977-1985

ANO	SALARIO MINIMO	% DE AUMENTO	INFLACION % DE AUMENTO
1977	106.40	10.3	20.7
1978	120.00	13.2	16.2
1979	138.00	15	20
1980	163.00	18.1	29.8
1981	210.00	28.8	28.7
1982 enero	280.00		
1982 nov.	364.00	63.8	98.8
1983 enero	455.00		
1983 junio	523.00	40.4	80.8
1984 enero	680.00		
1984 junio	816.00	50.5	59.2
1985 enero	1060.00		
1985 junio	1250.00	48	60
		312.4	414.2

Fuente: "Signos de repunte: Comisión de Salarios; el sacrificio ya insoportable: Congreso del Trabajo". Proceso, no. 473, 25 de noviembre de 1985

### Cuadro 8

Comparación de la Estructura Porcentual del Ingreso en el edo. de México 1970-1980

Salario Mínimo	Distribución Porcentual de la población	
	1970	1980
0-1	60	86.29
1.0-1.25	5	2.02
1.26-2.00	10	3.39
2.01-3.00	10	3.33
3.01 y más	15	4.97
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Censos Generales de Población y Vivienda, 1930 a 1980. SIC.SPP. Programa estatal de Vivienda, 1983-1987, México (edo.) Sria. de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Toluca, Méx. Enero, 1983.

A nivel nacional se redujo el gasto público, que generaba la depresión de los niveles de actividad en varias industrias como la de la construcción y las ramas productoras de bienes de capital. También se revisaron los precios y tarifas del sector público, el aumento de

impuestos indirectos y la disminución de subsidios, que tuvo como resultado la reducción del gasto privado en términos reales. La disminución de los salarios reales alcanzó en 1983 el 25%, mientras que la tasa de desempleo pasó al 5% en 1982 y afectó a 1'185,000 personas. Por su parte las industrias más afectadas por la crisis fueron la industria de la construcción, la minera y la automotriz<sup>99</sup>. (Ros, 1987:135-142)

En la industria la inversión pública ejercida de 1981 a 1982 siempre fue superior a la autorizada. Y si esto lo vemos comparativamente, tomando al D.F. y al estado de México (ubicados en las 10 primeras entidades beneficiadas por la inversión pública a nivel nacional), tenemos que en 1983, dicha inversión bajó más del doble en ambas entidades. En el rubro laboral en 1981 se observa que en el D.F. hubo una reducción de la inversión pública ejercida en relación a la autorizada, en cambio para el estado de México existió un aumento de más del doble con respecto a la autorizada, esto es significativo ya que en 1982 la inversión en el rubro laboral es nula; y en 1983 se mantuvo la autorizada en relación a la ejercida, pero es inferior a la recibida en 1981. En el D.F., la inversión pública autorizada es mayor que la ejercida para 1982 y 1983. En general, en 1981 la inversión total ejercida en ambas entidades es mayor que la autorizada para 1982 y 1983 cuando sufre una caída significativa (ver Anexo cuadro *Inversión Pública Federal autorizada y ejercida 1981-1983*).

De esta manera la inversión per-cápita del Gobierno Federal en el estado de México para 1980, fue considerablemente menor que en otras entidades de la República, pues fue de 3.24 veces menos en relación con la media nacional (ver cuadro 9, *Inversión per-cápita del gobierno federal en algunos estados, 1980*).

---

<sup>99</sup> El gobierno se proponía orientar hacia la exportación la planta industrial, así entró México al GATT en julio de 1986, y se incrementaron los subsidios a algunas actividades exportadoras, de algunas plantas automotrices, por ejemplo: se avanzaba en la fase preparatoria de la reconversión que tenía que ver con el cierre de fábricas, con la reducción de personal, con el recorte contractual, etc; y el proceso reconvertidor de la acción reprivatizadora de la empresa paraestatal impulsada por el gobierno federal.

### Cuadro 9

Inversión Per- Cápita del Gobierno Federal en algunos estados, en relación con la Media Nacional, 1980 (pesos)

CONCEPTO	INVERSION PER CAPITA	RELACION CON LA MEDIA NACIONAL.
MEDIA NACIONAL	6264	1 VEZ
CAMPECHE	22063	3.52 VECES MAS
TABASCO	20897	3.34 VECES MAS
BAJA CALIFORNIA SUR	14902	2.38 VECES MAS
QUINTANA ROO	13540	2.16 VECES MAS
COLIMA	11292	1.80 VECES MAS
COAHUILA	11112	1.77 VECES MAS
DISTRITO FEDERAL	10422	1.66 VECES MAS
MEXICO	1931	<b>3.24 VECES MENOS</b>

Fuente: Integrado por la Secretaría de Planeación, con base en datos del V Informe Presidencial, 1981 y X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Resultados Preliminares, 1981.

Así, el presupuesto de egresos para 1970 en el estado de México ascendió a \$517'527,000, en 1976 se dedicó a la industria un presupuesto de 244'030,000 es decir, el 4.60% del total y fue reduciéndose subsecuentemente en los años posteriores hasta llegar en 1980 al 1.0% (240' 000,000 millones de pesos). Por otro lado, la inversión pública estatal durante 1983 se orientó en mayor medida a las comunicaciones y transportes, siguiendo la línea económica del gobierno anterior; pero en 1984 y 1985 hubo un cambio drástico en la inversión, pues este rubro descendió del 20% al 3 y 4%, volviendo a su nivel en 1986. En tanto, obra pública y vivienda tuvo una inversión alta para los tres años (1983 a1985); en el primer año ocupó el segundo lugar en la inversión estatal y para los dos años siguientes, le correspondió el primer lugar, aunque en 1986, sufrió una severa caída. Esto era en realidad parte de la política implantada por Del Mazo en cuanto a la creación de vivienda, acción que tuvo gran importancia durante su periodo (ver cuadro 10, *Inversión pública estatal 1983-1986*).

### Cuadro 10

Inversión Pública Estatal, 1983-1986  
(millones de pesos)

Concepto	1983	%	1984	%	1985	%	1986	%
Inversión Total	22,400	100%	32,632	100%	40,661	100%	46,212	100%
Sector:								
Agropecuario	2,300	10%	1,915	6%	3,247	8%	5,015	11%
Forestal	600	3%	1,828	6%	2,450	6%	5,532	12%
Industrial	1,300	6%	1,375	4%	1,502	4%	2,054	4%
Comercio y Abasto	400	2%	2,127	7%	2,534	6%	1,539	3%
Artesanía y Turismo	300	1%	350	1%	400	1%	502	1%
Obra Pública y Vivienda	3,800	17%	7,691	24%	8,526	21%	3,196	7%
Comunicación y Trans.	4,500	20%	1,083	3%	1,649	4%	9,736	21%
Agua Potable y Alcantarillado	3,100	14%	4,226	13%	5,379	13%	5,152	11%
Seguridad y Justicia	900	4%	4,721	14%	4,578	11%	3,048	7%
Educación	1,400	6%	3,732	11%	4,268	10%	6,512	14%
Salud	600	3%	725	2%	1,650	4%	128	0%
Trabajo	200	1%	310	1%	433	1%	598	1%
Obras en Comunidad	1,600	7%	2,500	8%	3,375	8%	3,200	7%
Obras Diversas	1,400	6%	48	0%	670	2%	s.d.	

Fuentes: Elaborado a partir de : Alfredo del Mazo, I,II,III,IV Informes de Gobierno.  
Alfredo Baranda, I Informe de Gobierno.

De 1985 a 1986 los municipios a los que más presupuesto se les otorgó fueron: Naucalpan y Tlalnepantla. Nezahualcóyotl, Ecatepec y Cuautitlán Izcalli para 1984 y 1985 se les concedió un porcentaje mayor que en los años anteriores, en el caso de los dos primeros, quizá se deba a la existencia de un gran número de colonias populares, en cambio para Cuautitlán, se debe a la construcción de un gran número de fraccionamientos (ver cuadro 11, *Presupuesto ejercido por municipio 1982-1985*).

## Cuadro 11

### Presupuesto ejercido por municipio, 1982-1985 Área Metropolitana del Valle de México

Municipio	1982	1983	1984	1985	INCREMENTO PORCENTUAL		
					82-83	83-84	84-85
Atizapán de Z.	575,090	446,195	1,113,805	1,611,788	-22	150	45
Coacalco	90,970	107,090	357,680	132,391	214	206	27
Cuautitlan de R.R.	77,688	93,432	295,907	567,483	20	217	92
Cuautitlan Izcalli	575,097	515,624	1,168,230	1,905,282	-10	127	63
Chalco	30,322	40,275	41,573	161,073	33	3	287
Chicoloapan	13,865	26,238	69,600	87,396	89	165	26
Ecatepec	505,600	965,123	2,991,371	4,567,808	91	210	53
Huixquilucan	187,776	235,000	575,726	795,908	25	145	38
Ixtapaluca	33,347	65,990	170,522	247,750	98	159	45
Paz, la	74,996	140,276	474,730	500,138	87	238	5
Naucalpan de J.	1,300,000	2,100,000	5,401,675	8,000,000	62	157	48
Nezahualcoyotl	622,466	909,168	2,641,680	3,347,561	46	191	27
Nicolas Romero	60,000	101,132	302,181	450,143	69	199	49
Tlalnepantla	1,512,635	2,150,000	4,561,876	6,629,289	42	112	45
Tultitlán	122,000	238,044	667,175	1,065,399	95	180	60
TOTAL	7,593,591	11,664,019	31,004,568	45,357,049	54	166	46

Elaborado a partir de las siguientes fuentes:

Alfredo del Mazo G. , Apéndice Estadístico del Tercer y Cuarto Informe de Gobierno, Estadística Municipal. Tomo III, 20 de enero, 1985.  
Estadística Municipal Básica. Tomo II, 20 de enero, 1986.

### 4.3. Las Huelgas

En el contexto de crisis anteriormente descrita, en 1982 el gobierno de Miguel de la Madrid se inició con la firma del Pacto Nacional de Solidaridad entre los representantes de los sectores obrero, empresarial y gubernamental. En él los sindicatos aceptaron un incremento del 25% para los salarios mínimos a cambio de que los empresarios no aumentaran los precios, mientras que el gobierno se comprometió a elaborar un programa de protección al salario, lo cual no se cumplió, se estipularon los topes salariales<sup>100</sup>. Cabe aclarar que estos se implantaron en el sexenio anterior y se volvieron costumbre al igual que el desmantelamiento de los contratos colectivos de trabajo. Ante tal situación la CTM denunció la violación del Pacto y recurrió a las demandas de la jornada laboral de 40 horas y 56 pagadas, además de solicitar el seguro del desempleo, escala móvil de salarios, el otorgamiento de una canasta básica y en especial un control real de los precios por parte de la Secretaría de Comercio; también criticó la política económica estatal y amenazó con el emplazamiento a huelga en demanda de un incremento general en los salarios si los empresarios no cumplían dicho pacto.

La respuesta fue totalmente contraria a sus demandas. Por un lado, el incremento a los precios del pan, la tortilla, los combustibles y la energía eléctrica; por el otro un sector empresarial dominante que ignoraba las peticiones de incremento salarial y, una Comisión Nacional de los salarios mínimos sorda al reclamo del trabajador.

Mientras tanto el sindicalismo independiente demandó el fin de la política de austeridad salarial. Así en febrero de 1982 estallaron 33 huelgas, entre las que destaca la de Dina Renault la cual fue derrotada y posteriormente se sumaron al movimiento huelguístico principalmente sindicatos del sector educativo, Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM), Sindicato Unico de trabajadores del Colegio de México (SUTCOLMEX) por citar algunos; se dieron también algunos paros laborales como los del sindicato minero-metalúrgico. Sin embargo estas jornadas del sindicalismo independiente fueron derrotadas, por la falta de solidaridad del sindicalismo oficial ya que éste luchaba para abrir negociaciones dentro de los marcos institucionales sin movilizar a los trabajadores (Ortega y Solís, 1989: 83).

El Congreso del Trabajo, por su parte, demandó el 50% de aumento salarial, a lo que los empresarios se opusieron pues sólo ofrecían el 18.5% . Ante esta respuesta tanto los sindicatos independientes como los oficiales rechazaron la oferta. El gobierno sin embargo no respondió a las exigencias de la CTM, que ante tal indiferencia decidió emplazar a huelga a todas las empresas afiliadas, medida a la que se sumó el Congreso del Trabajo; finalmente el 30 de mayo sólo estalló una huelga la del Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria Nuclear, las demás se habían replegado debido a la declaratoria presidencial de que el gobierno no contaba con la posibilidad de resolver soluciones a corto plazo para resolver la crisis. Ya desde el 25 de mayo Fidel Velázquez había dado libertad a los sindicatos para que negociaran por debajo del 25%. El Congreso del Trabajo hizo lo mismo así los sindicatos podrían negociar de acuerdo a las particularidades de cada empresa y de los intereses de los trabajadores. Sin embargo se dió otra prórroga para el estallamiento de las huelgas la que se fijó para el 9 de junio en esta fecha estallaron cientos de huelgas de los sindicatos cetemistas las que duraron menos de una semana. Es importante destacar que los sindicatos de mayor

---

<sup>100</sup> Existieron también movimientos populares como el Movimiento Revolucionario del Pueblo,, que lucharon contra los topes salariales y que exigían la legalización de la revisión salarial cada seis meses en todas las empresas. (Documento de Trabajo, s/f: 9)

importancia como son los de los telefonistas, electricistas, ferrocarrileros, petroleros y minero- metalúrgicos ya fueran cetemistas o autónomos no se fueron a huelga (lo cual por cierto resulta interesante, si se les observa en el estado de México y su relación en la dotación de vivienda de INFONAVIT). En realidad las huelgas de este período facilitaron la implantación de la política económica del Estado, al mismo tiempo que destruyeron la posibilidad de una resistencia sindical de las masas ante dicha política ( Ibid: 84-86).

La decisión de la CTM iba a exacerbar las contradicciones al interior del CT: la CROC, la CROM, la FSTSE, y el SNTE se opusieron al incremento del salario argumentando que acciones de este tipo sólo lograrían acentuar la crisis. “Detrás de esta postura de las principales fuerzas del CT se cocinaba, una vez más, la posibilidad tantas veces buscada de restarle fuerza al poder político de la CTM, de lograr un nuevo liderazgo obrero al interior del sindicalismo oficial”<sup>101</sup> (Méndez y Quiróz ,1994:47)

Ante lo anterior el gobierno se encargó de estipular los aumentos nominales máximos, los que negoció en numerosas ocasiones con el Congreso del Trabajo destituyendo de sus funciones a la CTM,<sup>102</sup> así la disposición de los topes salariales incluyó a los salarios contractuales, a los de los empleados públicos y de las paraestatales.

La respuesta obrera en este período se centró en el enfrentamiento del sindicalismo oficial (CTM) con el gobierno. “Era la primer batalla establecida del viejo orden laboral y político contra el proyecto racionalizador del capital” (Méndez y Quiroz, 1994:22). Esta batalla del capital contra el trabajo se ubicó en el centro de labor y fue fácilmente controlada, dando por resultado generalizador los despidos masivos, las readecuaciones contractuales y el bloqueo a los derechos laborales.

A partir de 1983, este gobierno se propuso terminar con “la inercia que durante décadas impidió la modernización de la planta productiva mexicana. Desde el aparato

---

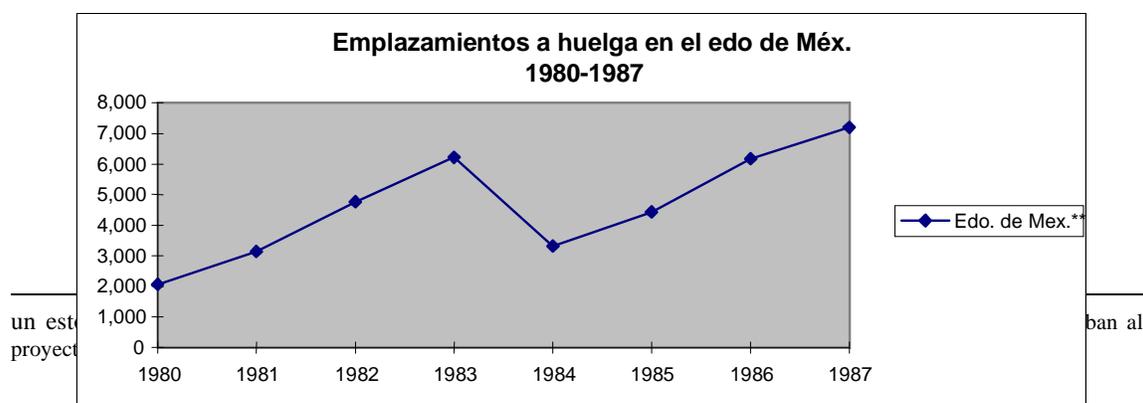
<sup>101</sup> Semanas antes, el Secretario del Trabajo, Arsenio Farell Cubillas, en un acto organizado por la CROC, señaló que esta central estaba destinada a convertirse en la vanguardia obrera del país (Méndez y Quiróz, 1994:47).

<sup>102</sup> Ya para 1986 se observaba que “La vieja burocracia obrera -el llamado charrismo sindical- representado en lo fundamental por las grandes confederaciones: CTM, CROC, CROM, por los grandes sindicatos de industria, y por su organismo cúpula, el Congreso del Trabajo, que por más de cuatro décadas le fue funcional al Estado como soporte fundamental del modelo de acumulación de capital en México, se convirtió en fuerte obstáculo de los proyectos estatales. Sus desfasadas formas de organización vertical; el tradicional divorcio entre dirigentes y bases; sus permanentes prácticas antidemocráticas, la corrupción, los compadrazgos, las prebendas y las canongías, elementos constitutivos de la cotidiana práctica sindical de estas dirigencias obreras, no le sirven -son

institucional, se impulsaron una serie de reformas jurídico-administrativas destinadas a facilitar los nuevos procesos” (Ibid:9). Esto, tal vez tenía detrás al Fondo Monetario Internacional con la aplicación de las medidas liberales a la economía nacional. El Plan Nacional de Desarrollo y la política económica de austeridad harían posible la transformación del Estado y la sociedad mexicana, en especial, la trascendente reestructuración de la planta productiva nacional que cambiaría al escenario laboral. (Ibid:44)

Durante este año, la respuesta al proyecto de solución a la crisis, será el estallamiento de cientos de huelgas, tan sólo en la rama de la manufactura en 1984 estallaron 365 huelgas, siendo este año en el cual se llevaron a cabo más huelgas (ver Anexo cuadro *Huelgas estalladas según rama de actividad económica a nivel nacional 1983-1987*). Lo anterior fue un hecho insólito en la realidad sindical del país, pues tan sólo el mes de mayo de 1983 “registró más emplazamientos que todos los ocurridos en 1984 a 1992” (Ibid:45). A nivel nacional la rama de actividad más afectada por los emplazamientos a huelga fue la manufacturera que en 1983 y 1987 alcanzó los niveles más altos, los servicios ocuparon el segundo lugar en este rubro (ver Anexo cuadro *Emplazamientos a huelga según rama de actividad económica a nivel nacional 1983-1987*). El estado de México, por su parte, comparado con las diez entidades federativas que mayor número de emplazamientos a huelga registraron, de acuerdo a datos de (INEGI, 1994) ocupó el tercer lugar en orden de importancia para los años de 1980, 1981, 1982, 1983 y 1985 y el cuarto lugar para 1984, 1986, y 1987. Siendo este último año en el que mayor cantidad de emplazamientos a huelga se registraron, siguiéndole 1983 (ver gráfica 1, *Emplazamientos a huelga en el estado de México 1980-1987*, y cuadro 12, *Emplazamientos a huelga según entidad federativa de acuerdo a las 10 más constantes con mayor número de casos*).

**Gráfica 1**



La CTM en realidad nunca tomó acción alguna en contra de la política económica establecida, su enfrentamiento se redujo a la forma verbal, pues en la mayoría de las veces no contó con el apoyo de las organizaciones obreras que anteponían los intereses de los dirigentes a las de los obreros, a la vez que se manifestaban las pugnas por la hegemonía del movimiento obrero -CROC, CROM,<sup>103</sup> FSTSE VS. CTM-. Así la CTM expresaba el malestar de la burocracia sindical, ya que la intervención del gobierno la desplazaba como intermediaria en las relaciones laborales.

Ante dicha situación el Movimiento Obrero Organizado (MOO) por su parte también manifestó su rechazo a la política económica ya que ésta erosionaba su base de poder, a pesar de ello la capacidad de la organización era nula para enfrentarse al gobierno y se inclinó por el sometimiento mostrando a la vez la contradicción entre su decir y su hacer. En este sentido, el MOO actuó una vez más como legitimador de políticas en beneficio de la acumulación del capital y no de sus agremiados, con lo que pusieron en entredicho su legitimidad y consenso (Canto y González, 1989:292). La sumisión de dicho organismo fue rechazado por las bases obreras, rechazo que se manifestó en algunas desafiliaciones de la CTM o en la búsqueda de alianzas con organismos independientes. El gobierno por su parte se sentía respaldado por el MOO que se limitaba a apoyar sólo de palabra a los movimientos sindicales.

A partir del Pacto de Solidaridad en agosto de 1983 y hasta principios de 1986, la respuesta obrera será cautelosa y defensiva, ante el avance del proceso de reestructuración capitalista de la industria nacional de punta, los obreros organizados en sindicatos oficiales optaron por adaptarse a las nuevas condiciones, tratando de hacerse indispensable para el proyecto de ordenación económica (Méndez y Quiroz, 1994:65).

Así se abandonaba la lucha por el salario directo, a cambio de la promesa de participar en la gestión económica del Estado a través del recién creado *sector social*<sup>104</sup> de la economía. Al mismo tiempo se profundizó el proceso de reestructuración productiva, desarticulando la

---

<sup>103</sup> Un ejemplo de ello se registró en 1983, cuando se incorporaron una docena de sindicatos que eran miembros de la Central General de Trabajadores.

<sup>104</sup> “Las causas de la inercia, en la implementación del *sector social*, tenían su origen no sólo en los tradicionales comportamientos de las cúpulas del sindicalismo oficial, sino también en la ausencia de pronunciamiento por parte de los sindicatos independientes y los partidos de izquierda que veían con

rigidez contractual y desmantelando la protección laboral al trabajo y sobre todo al empleo.<sup>105</sup>  
(Idem)

De todos los conflictos registrados durante 1985, los movimientos realizados por los mineros afiliados al Sindicato Minero Nacional, fueron los que más resaltaron, ya que detrás de sus demandas laborales, existió además la voluntad política para transformar el fondo de la vida sindical en sus organizaciones, erradicando para siempre las antiguas formas de control sindical. (Méndez, Luis : 1986: 46)

La ofensiva patronal por su parte se manifestó en: la conculcación del derecho a huelga, las declaraciones de inexistencia, las negativas por parte de los patrones de reabrir empresas, las liquidaciones masivas y finalmente la eliminación de varias cláusulas en los contratos de trabajo. Los cierres de las empresas que se habían ido a huelga fue otra de las medidas radicales que se tomaron para evitar dichas huelgas. Tal es el caso de URAMEX - huelga que sirvió de pretexto para desmantelar a un sindicato que había luchado fuertemente contra la política de austeridad- lo que más bien se utilizó para dar una lección al movimiento obrero mexicano, cuando la política austera apenas comenzaba.(Canto y González, Ibid: 302)

---

indiferencia el proyecto y no aprovecharon la oportunidad de obtener de éste, una bandera de lucha y de unidad para el movimiento de los trabajadores en su conjunto”. (Bolivar, 1990: 41-42)

<sup>105</sup> Al tratar de fortalecer su poder adquisitivo los trabajadores con la presencia de los sindicatos en la producción y la comercialización de los productos básicos lo único que logró fue disminuir el número de emplazamientos a huelga y el de huelgas estalladas (Ibid.: 65-66). Sin embargo, se bajan los salarios, se suben los precios, y se incrementa el índice de desempleo.

## Cuadro 12

Emplazamientos a huelga según entidad federativa, de acuerdo a las 10 más constantes con mayor número de casos

ENTIDAD FEDERATIVA	N U M E R O   D E   E M P L A Z A M I E N T O S   A   H U E L G A														
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL
COAHUILA	308	332	679	405	299	304	413	616	344	324	323	295	323	184	5149
TRITO FEDEF	7207	4880	8375	9397	6015	6156	8163	10331				3111	2559	3659	69853
DURANGO	136	147	557	580	537	529	444	440	231	159	223	239	218	404	4844
GUERRERO	457	585	1211	261	288	512	1026	759	721	857	739	539	791	867	9613
JALISCO	3542	3464	5870	6590	4971	6735	8112	9888	6614	7197	8459	8684	8679	8282	97087
MEXICO	2073	3145	4764	6208	3304	4433	6185	7201	6098	5079	4068	5631	5765	5785	69739
MORELOS*	203	325	788	655	380	373	957	853	788	799	1035	1101	1132	995	10384
NUEVO LEON	1710	2390	4596	3361	6442	3840	7636	8801	6800	7285	6268	7316	6543	7393	80381
SONORA	368	304	1084	1096	560	918	867	1241	1195	1085	1407	524	415	598	11662
TAMAULIPAS	595	697	2166	1943	1007	980	1359	1869	1481	683	1301	932	920	883	16816
<b>TOTAL</b>	<b>16599</b>	<b>16269</b>	<b>30090</b>	<b>30496</b>	<b>23803</b>	<b>24780</b>	<b>35162</b>	<b>41999</b>	<b>24272</b>	<b>23468</b>	<b>23823</b>	<b>28372</b>	<b>27345</b>	<b>29050</b>	<b>375528</b>

Fuente: Anuario de los Estados Unidos Mexicanos 1994. INEGI.

\*Este estado tiene representatividad en este rubro no así en los demás

## CUADRO 12

“En este marco la huelga, instrumento esencial de la lucha obrera, comenzó a perder parte de su sentido, e incluso llegó a convertirse en un peligroso elemento de dispersión y enfrentamiento interno, que favoreció la imposición de la restrictiva política salarial” (Méndez y Quiroz, 1994:7) Es imperante decir que desde 1980 con la entrada en vigor de los artículos 919 y 923 de la Ley Federal del Trabajo, se limitó el derecho de huelga y de asociación, se suprimieron las huelgas por coalición y se limitaron las huelgas por solidaridad. Desde entonces la autoridad pasaba a calificar la ilegalidad o legalidad de las mismas. (Méndez y Quiroz, 1991: 176)

Ante este panorama nacional, observamos que en el estado de México el número de huelgas tendió a declinar a partir de 1984, suponemos que esto se debió en buena parte a las acciones emprendidas por los patrones en cuanto al cierre de empresas, la declaración de inexistencia de las huelgas etc., (ver cuadro 13, *Tipo y número de huelgas 1982-1984 en el*

*edo. de México*). Cabe señalar que ésta situación no sólo se dió en el período de nuestro estudio, si no que como ya se dijo anteriormente en el capítulo II, en 1976 se afrontó una situación similar y los trabajadores tuvieron que someterse para conservar sus fuentes de empleo. Es importante decir que el número de las huelgas estalladas fue menor a las de años anteriores, pasando de 125 en promedio a 70.

### Cuadro 13

Tipo de huelgas en el estado de México, 1982-1984

TIPO DE HUELGA	NUMERO DE HUELGAS			
	1982	1983	1984	TOTAL
POR AUMENTO EMERGENTE	20	48	3	71
POR AJUSTE SALARIAL	10	14	2	26
POR REVISION, CUMPLIMIENTO VIOLACIONES Y FIRMA DE CONTRATO COLECTIVO	90	75	65	230
TOTAL	120	137	70	327

Fuente: Crónica del sector laboral del estado de México, 1982-1984. Unidad de Estudios Documentación e Información, Secretaría del Trabajo. Gobierno del estado de México.

De esta forma los emplazamientos a huelga que se resolvieron totalmente o por calificación de inexistentes se elevaron considerable en 1976 sumando 5,700, de las que el 40.34% (2,300) fueron para obtener aumento emergente de salario, esto con respecto a los años de 1970, 1971 y 1974 (en los que los emplazamientos sumaron 1,248; 2,000 y 2,239 respectivamente), en los años de 1980, 1984 y 1986 se registraron 1951; 1,010 y 1,340. De todos éstos, en 1970 sólo estallaron 10 que no duraron ni una semana, y 14 en 1980 cuya duración fue de 11 días. En 1971 estallaron 10, en los que intervinieron las fuerzas de seguridad del Estado, un ejemplo de ello fue el caso del conflicto intergremial de la fábrica "Ayotla Textil" (Cfr. Dirección del trabajo y Previsión social del Estado de México. 1970-1986).

Al inicio del período de Alfredo del Mazo, había un gran número de emplazamientos a huelgas, siendo la industria de la transformación la que mayor cantidad registró, en tanto que en la construcción, fue mayor en 1982 en comparación a 1980, representando el 610.5% más (ver cuadro 14, *Emplazamientos a huelga según rama de actividad económica, en el estado de México 1980-1982*).

### Cuadro 14

Emplazamiento a huelga según rama de actividad económica,  
en el edo. de México. 1980-1982

Rama de Actividad	1980	1981	1982
Agricultura, ganadería silvicultura, caza y pesca	76	171	248
Extracción y refinación de petróleo y gas natural	1		
Explotación de minas y canteras	3	5	7
Industrias de transformación	185	1266	2678
Construcción	19	102	116
Generación transmisión y distribución de energía eléctrica		1	
Comercio	94	287	417
Servicios	63	257	567
Transportes	3	20	26
Gobierno			2
Actividad no especificada	1659	1036	703
<b>T O T A L</b>	<b>2103</b>	<b>3145</b>	<b>4764</b>

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1994. INEGI

De tal forma que en 1980 se registraron 1,466 conflictos en la industria de la transformación en el estado de México, que mantuvo el primer lugar en el número de conflictos hasta 1982, año en el que se registraron 2,192 en esta industria; por su parte en la de la construcción se dieron 139 conflictos en 1980, subiendo el siguiente año a 228 y manteniéndose en esa cifra durante 1982; el comercio y los servicios también tuvieron varios conflictos pero en estas ramas fueron aumentando paulatinamente con el avance de la crisis (ver cuadro 15, *Conflictos de trabajo registrados por número de trabajadores afectados, según rama de actividad económica*).

### Cuadro 15

Conflictos de trabajo registrados por número de trabajadores afectados según rama de actividad económica

Rama de Actividad	1 9 8 0		1 9 8 1		1 9 8 2	
	Conflictos	trabajadores	conflictos	trabajadores	conflictos	trabajadores
Agricultura, ganadería silvicultura, caza y pesca	53	61	63	74	86	96
Extracción y refinación de petróleo y gas natural			2	2	8	8
Explotación de minas y canteras	2	2	10	15	5	5
Industrias de transformación	1466	1873	2102	2743	2192	3582
Construcción	139	228	185	296	228	516
Generación transmisión y distribución de energía eléctrica			3	3		
C o m e r c i o	289	353	374	433	392	481
S e r v i c i o s	338	371	430	481	524	618
T r a n s p o r t e s	69	73	75	80	76	88
G o b i e r n o	2	2	6	7	9	9
Actividad no especificada	105	138	275	419	326	351
<b>T O T A L</b>	<b>2463</b>	<b>3101</b>	<b>3525</b>	<b>4553</b>	<b>3846</b>	<b>5754</b>

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 1994. INEGI

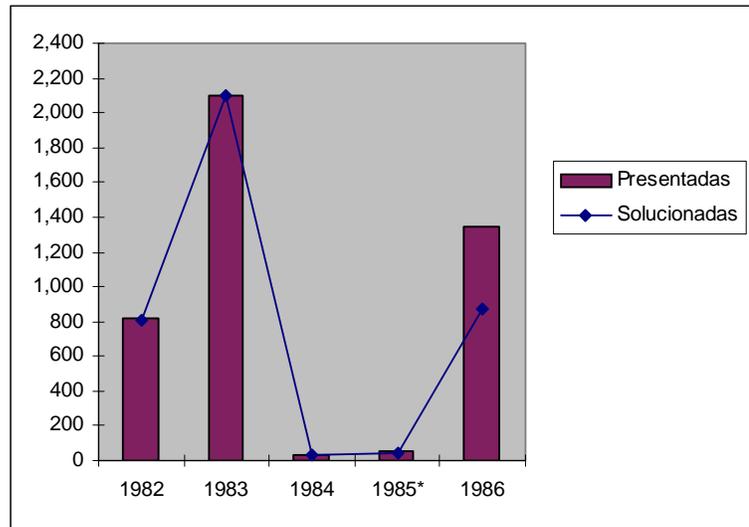
En general en la entidad, 1983, marca el año en el cual se presentaron más emplazamientos a huelga por aumento salarial emergente, sin embargo de 1982 a 1985 se solucionaron casi todos, no así en 1986, en donde una cantidad considerable quedó sin resolver (463), es decir casi la tercera parte (ver cuadro 16 y gráfica 2, *Emplazamientos a huelga por aumento salarial emergente 1982-1986*).

### Cuadro 16

Emplazamientos a huelga por aumento salarial emergente en el edo. de México  
1982-1986

Concepto	1982	1983	1984	1985*	1986	Total
Presentadas	816	2,100	32	49	1,340	4,337
Solucionadas	811	2,095	32	44	877	3,859
En trámite	5	5		5	460	475
Convenios por aumento salarial emergente			1,192	1,474	2,313	4,979

### Gráfica 2



Fuentes: Alfredo del Mazo, IV Informe de Gobierno, Apéndice Estadístico Tomo I 2-1-86.  
Alfredo Barranda, I Informe de Gobierno, Apéndice Estadístico Tomo I. 1986.

Por otra parte en esa misma entidad, también se registraron varios conflictos de trabajo, la mayoría de ellos se presentaron en 1982, y el número de trabajadores involucrados fue el más elevado en ese año. Por otro lado el mayor número de convenios de trabajo realizados de 1980 a 1982 en las diferentes ramas de actividad, se llevaron a cabo en la industria de la transformación, mientras que en la industria de la construcción tendieron a subir paulatinamente, aunque en 1981 presentó casi el doble de las del año anterior (ver cuadro 17, *Convenios de trabajo por número de trabajadores según rama de actividad económica 1980-1982*). Lo anterior resulta ser lógico si se toma en cuenta que el mayor número de conflictos se dieron en la industria de la transformación.

### Cuadro 17

Convenios de trabajo por número de trabajadores según rama de actividad económica, 1980-1982

Rama de Actividad	1 9 8 0		1 9 8 1		1 9 8 2	
	Convenios	trabajadores	Convenios	trabajadores	Convenios	trabajadores
Agricultura, ganadería silvicultura, caza y pesca	34	45	54	90	22	26
Extracción y refinación de petróleo y gas natural	1	2				
Explotación de minas y canteras	2	2	1	1	7	8
Industrias de transformación	1024	1288	1009	1509	865	3554
Construcción	39	47	73	116	76	119
Generación transmisión y distribución de energía eléctrica						
C o m e r c i o	180	234	167	181	128	165
S e r v i c i o s	184	315	237	291	163	220
T r a n s p o r t e s	31	33	43	43	21	28
G o b i e r n o	1	1	1	1		
Actividad no especificada	67	71	77	77	84	117
<b>T O T A L</b>	1563	2038	1662	2309	1366	4237

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 1994. INEGI

En el período comprendido de 1982 a 1986 de las huelgas estalladas en el estado de México, se solucionaron el 82%; quedando vigentes el 18%. En ese mismo período, el promedio más alto de duración por huelga, fue de 39.3 días en 1986, siendo el menor de 17.5 días en 1983 (ver cuadro 18, *Huelgas en el estado de México 1982-1986*; y Gráfica 3 *Huelgas solucionadas en el edo. De México, 1980-1987*), año en que se registró el mayor número de huelgas solucionadas. De las huelgas por revisión salarial, firma, vencimiento y violaciones al contrato colectivo de trabajo en 1981 y 1983 se registró un aumento de las mismas, en este último año se solucionaron la mayor parte de las huelgas presentadas durante el período 1980-1986. Se observó también que en 1984 hubo un descenso de huelgas presentadas 3,190, de las que se solucionaron casi el 50% (ver cuadro 19, *Emplazamientos a huelga por revisión salarial, firma, vencimiento y violaciones al contrato colectivo en el estado de México 1980-1986*).

### Cuadro 18

Huelgas en el estado de México de 1982 a 1986

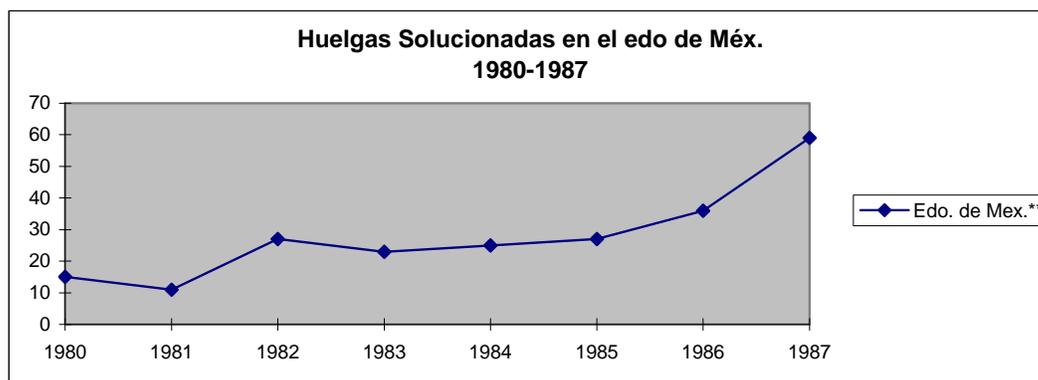
CONCEPTO	A		N		O		O		O		TOTAL	%
	1982	%	1983	%	1984	%	1985*	%	1986**	%		
ESTALLADAS	120	100	138	100	70	100	92	100	75	100	420	100
SOLUCIONADAS	98	81.67%	113	81.88%	57	81.43%	75	81.52%	61	81.33%	343	81.60%
VIGENTES	22	18.33%	25	18.12%	13	18.57%	17	18.48%	14	18.67%	77	18.40%
DURACION PROMEDIO												
EN DIAS POR HUELGA	32		17.5		24.5		23		39.3			

Fuente: Apéndice Estadístico del cuarto Informe de Gobierno de Alfredo del Mazo. Tomo I, enero 20, 1986.

\*Datos preliminares según la Junta Local de Conciliación y Arbitraje

\*\*Alfredo Baranda. Primer Informe de Gobierno. Apéndice Estadístico, Tomo I.

### Gráfica 3



Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 1994

### Cuadro 19

Emplazamientos a huelga por revisión salarial, firma, vencimiento y violaciones al contrato colectivo en el estado de México, 1980-1986

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985*	1986	Total
Presentados	2,073 <sup>^</sup>	4,032 <sup>**</sup>	3,014 <sup>^^</sup>	4,032	3,190	4,456	3,781	23,691
Solucionados <sup>***</sup>			1,716	2,388	1,630	2,298	2,230	10,262
En tramite			1298	1644	1560	2150	1551	8203

\*Datos preliminares

\*\*En cambio el INEGI (1994) señala 6,208 casos

\*\*\*Resueltos por convenio o por calificación de inexistente. Cfr.

Dirección del Trabajo y Previsión Social, edo. de México, 1970-1986

<sup>^</sup>En cambio, según el INEGI (1984) fueron 4,764 casos

<sup>^^</sup>Sin embargo, la crónica del sector laboral del estado de México, 1982-1984, señala 3,158

Fuentes: Alfredo del Mazo, IV Informe de Gobierno, Apéndice Estadístico. Tomo I2-1-86.

Alfredo Baranda, I Informe de Gobierno, Apéndice Estadístico. Tomo I. 1986.

En general en el estado de México, 1983 se caracterizó por el registro de la mayor parte de las huelgas que se dieron en esta entidad, como ya se mencionó en párrafos anteriores para 1984 se observó una disminución en el número de huelgas, resultando que de 1983 a 1984 hubo un incremento porcentual negativo que significó el -69% (ver cuadro 20, *Huelgas e incremento porcentual anual en el estado de México 1979-1987*). Lo que comparado con la década anterior en donde 1975 marcó el colapso ya que estallaron 112 huelgas y hubo 10,600 emplazamientos, fue ligeramente mayor en la siguiente década (1980-1987) (Cfr. Hank González, Informes de Gobierno, y Jiménez Cantú, Informes de Gobierno).

## Cuadro 20

Huelgas e incremento porcentual anual en el estado de México, 1979-1987

Año/Periodo	Huelgas	% Incremento anual
1979	61	
1980	36	
<b>79-80</b>		-59
1981	46	
<b>80-81</b>		28
1982	82	
<b>81-82</b>		76
1983	94	
<b>82-83</b>		16
1984	65	
<b>83-84</b>		-69
1985	63	
<b>84-85</b>		-3
1986	67	
<b>85-86</b>		7
1987	65	
<b>86-87</b>		-3

Fuente: Elaborada a partir de: INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 1994

A partir de 1983 en el estado de México se duplicó el número de convenios de trabajo, lo que continuó en ascenso en los siguientes años, lo cual corresponde a una tendencia general a nivel nacional .

Los demandantes en conflicto involucrados en la problemática dentro de esta entidad conformaron una mayor cantidad en 1986, año en el cual el estado de México ocupó el tercer lugar en orden de importancia con respecto a las diez entidades con más alto número de demandantes en el país. En 1983 se registró el nivel más bajo en cuanto a número de demandantes, ocupando el quinto lugar a nivel nacional (ver gráfica 4, *Demandantes en conflicto en el estado de México 1980-1987*, y cuadro 21, *Demandantes en conflicto de trabajo de acuerdo a las diez entidades federativas con mayor número de casos 1980-1987*).

**Gráfica 4**

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1994

Resulta evidente que las centrales obreras del país siguen actuando en favor de los intereses económicos, mediante el aparato ideológico y corporativo de los mismos, por tanto sus posiciones se han modificado en los últimos años, de tal forma que han permitido la degradación de los intereses de la clase obrera, al aceptar la aplicación de una política restrictiva por parte del Estado (Guillén, op.cit.: 166-167), sólo que ahora a cambio de promesas, adaptándose a la nueva situación con posibilidades reales de continuar siendo funcional al sistema que lo engendró.

El CT ha funcionado como uno de los principales soportes del régimen político, el cual ha dispuesto de un formidable instrumento de control sobre las luchas de los trabajadores. La alianza histórica entre las burocracias sindical y política, les ha reportado beneficios recíprocos: para la burocracia sindical, la conservación de su dominio sobre los trabajadores y la exclusividad en la negociación de los intereses de sus representados frente a la clase dominante; para la burocracia política, la estabilidad política y la regulación de la economía.

La posición oficialista e institucional del CT impide el estallido directo de la lucha contra la clase capitalista, en virtud de la obligada mediación del Estado.

### Cuadro 21

Demandantes en conflictos de trabajo de acuerdo a las diez entidades federativas con mayor número de casos, 1980-1987

ENTIDAD FEDERATIVA	N U M E R O   D E   D E M A N D A N T E S														
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL
BAJA CALIFORNIA	1485	1861	2009	1562	1529	1916	1762	1733	1586	2416	2214	3757	3312	5908	33050
COAHUILA	2909	3207	3227	3023	2897	3026	2852	3089	2515	3261	5527	9375	4345	5017	54270
CHIHUAHUA	3378	4833	7477	4024	4461	3735	3232	1903	2739	3151	3790	22071	7462	7368	79624
DISTRITO FEDERAL	53892	59525	83453	118133	19522	15574	15312	16930			8587	16001	25711	29253	461893
GUANAJUATO	2239	3352	3204	3434	3542	3568	4836	3911	3355	2825	3688	3433	5148	5673	52208
JALISCO	3605	4170	5344	5481	5009	4134	5102	4418	3667	3821	4544	5417	6189	6223	67124
MEXICO	3101	4553	5754	3847	5214	5653	6540	5957	5424	5512	6012	6853	7983	9010	81413
NUEVO LEON	5597	5479	9530	9593	7740	7436	8474	6988	7063	7843	8898	10655	10990	13805	120091
SINALOA	2337	2808	2727	1713	1985	2297	2109	2162	1397	714	1728	1941	8670	4057	36845
VERACRUZ	1867	1717	1056	999	2293	4037	4747	4533	3983	3580	3573	7820	4170	5829	50204
QUERETARO*	312			4919	7295	50549	15072	8126	12666	24172	20348	1171	1485	1926	148041
<b>TOTAL</b>	<b>80722</b>	<b>91505</b>	<b>123781</b>	<b>156728</b>	<b>61487</b>	<b>101925</b>	<b>70038</b>	<b>59750</b>	<b>44395</b>	<b>57295</b>	<b>68909</b>	<b>88494</b>	<b>85465</b>	<b>94069</b>	<b>1184563</b>

Fuente: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 1994. INEGI.

\*Tiene gran número de demandantes pero poca cantidad de conflictos

\*\*En este cuadro se incluyen once entidades ya que Querétaro representa un número importante en este rubro pero en lo demás no.

De esta forma la burguesía se ha visto favorecida en el incremento de sus ganancias gracias al control sobre las reivindicaciones económicas de los trabajadores (Bringas, 1939: 1052).

Tomando en cuenta lo anterior, se puede decir, que el CT en la coyuntura de crisis no hizo más que cumplir la función para la cual fue creado.

Así desde agosto de 1983, el movimiento obrero organizado se comprometió a no demandar incrementos salariales a cambio del respeto de los precios por parte del sector empresarial. Se inaugura la austeridad salarial<sup>106</sup> hasta junio de 1984, mes en que se institucionaliza, a través de Pronafice (Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988),<sup>107</sup> el sacrificio obrero, “sólo que ahora -dirán casi con orgullo- no se trata de que el trabajador no mejore, se trata de que este mejoramiento se realice invirtiendo en la producción de bienes y servicios básicos, por medio del impulso a las empresas del sector social...que sería el instrumento para distribuir mejor la riqueza” (Méndez y Quiroz, 1994: 74-75).

Por su parte a los líderes obreros sólo les preocupaba mantener sus privilegios corporativos en la nueva situación política. Tales son los casos del sindicato petrolero, del “azucarero y su producción y comercialización de diferentes carnes, sus centros vacacionales o su club deportivo; el sindicato de la industria química y petroquímica y sus inversiones en valores, acciones y bienes inmuebles; o el sindicato cinematográfico y sus centros recreativos; todos estos expresión de riqueza sindical nacida del privilegio corporativo que entendían al sector social como mejor conviniera a sus particulares -y hasta personales- intereses; preocupado más que por los niveles de vida de sus agremiados por la conservación de los fueros que el Estado otorgaba en premio por el control ejercido sobre la población sindicalizada”<sup>108</sup>(Ibid:75). Tal es el caso de Sergio Pérez Tovar, Secretario General del

---

<sup>106</sup> Lo que requería mayor control corporativo sobre las bases sindicales, así se exigía la permanencia de la vieja guardia del charrismo.

<sup>107</sup> “En julio de 1984 la estabilidad del país aparecería como resultado del buen manejo de la situación internacional, del control de salarios, de la desarticulación de centros de poder dentro de algunas centrales sindicales y, en general como producto del éxito en la conducción de situaciones conflictivas, tanto con la burguesía como con los sectores de la clase obrera” (Bolívar, 1990:30).

<sup>108</sup> Los 5 mil millones de pesos entregados por el gobierno a los trabajadores oficialistas como apoyo al desarrollo del *sector social*, sólo habían servido para demostrar la falta de consenso al interior del Congreso del

Sindicato de la Coalición Hulera del país, Secretario General del Sindicato de la Good Year Oxo afiliado a la CTM diputado y presidente municipal de Cuautitlán quien cometió fraudes que ascienden a 500 millones de pesos afectando a los trabajadores de Oxo. También Wallace de la Mancha, Secretario General de la Asociación Nacional de Trabajadores de la Industria Mecánica, Siderúrgica y Extracción de Minerales afiliados a la CTM, acusado de corrupción y de conspiración con los patrones para traicionar a los trabajadores, etc. (Aguilar y Méndez, 1986: 26-27)

La respuesta obrera<sup>109</sup> más significativa se dió en 1983 durante el conflicto entre burocracias sindicales y el Estado por conservar los cotos de poder amenazados por las medidas adoptadas por el ejecutivo federal. En el caso de la entidad mexiquense tenemos la labor realizada por Alfredo Del Mazo González contra el sindicato de maestros del estado de México buscando disminuir su gran poder local.

Los líderes del SNTE, integrantes todos de Vanguardia Revolucionaria, en 1984 entendieron que, por encima de la alianza establecida con el Estado, los cambios impulsados por el gobierno de Miguel de la Madrid parecían incluir la desaparición del Sindicato Nacional de Maestros e impulsar la creación de sindicatos estatales con los cuales sería más fácil negociar, lo cual de paso atomizaría el gran peso político que tenía la organización nacional, certera apreciación, que ocho años más tarde quedaría confirmada (Méndez y Quiroz, 1994:91-92).

“En 1986.. de manera por demás ambigua, se introduce en el léxico discursivo reconversión industrial, término que surge cuando el ataque contra el trabajo y sus organizaciones se hace más evidente, cuando la relación laboral se transforma al margen de

---

Trabajo al no ponerse de acuerdo en su reparto. De ahí en adelante, fue mucho más difícil elaborar políticas coherentes para el abasto popular, para la construcción de vivienda, y mucho menos para establecer criterios generales y aceptables en la posesión y manejo de posibles empresas de trabajadores” (Bolívar, 1990:41).

<sup>109</sup> Entendida como: “la movilización consciente y organizada de las bases trabajadoras en defensa de sus derechos amenazados por la reestructuración del capital,... así como la acción negociadora, cupular y sin movilización de masas, representada por individuos que desde las posiciones de poder que otorga la organización sindical oficial, acuerdan concertan o rechazan las políticas de reestructuración planteadas por el Estado y el capital” (Méndez y Quiroz, 1992:156). Esta respuesta obrera combina tres estrategias distintas: la Confrontación, acción que se desprende desde las bases sindicales que buscan conservar lo que ya tienen concedido en sus contratos colectivos; la Concertación, es utilizada casi siempre por organizaciones sindicales que fracasaron en la confrontación, y finalmente la Negociación cupular, instrumento utilizado para beneficio de las grandes centrales obreras al margen de los intereses de la clase obrera.

cualquier tipo de legalidad y cuando la política estatal de realismo económico desconoce límites.<sup>110</sup> ...los trabajadores empiezan a entenderla como sinónimo de desempleo, de caída salarial, de alzas de precios, de recorte contractual, de desprecio a sus derechos laborales, de no respeto al derecho de huelga y de no reconocimiento en los hechos a su organización sindical... De aquí en adelante se aclararán ideológicamente, los espacios de lucha: la crisis, como motivo, razón o pretexto de la acción estatal contra el trabajo, será reemplazada por el recién creado mito de la modernidad”<sup>111</sup> (Ibid: 109).

Para los obreros resultó mejor negociar que tensar fuerzas. A partir de 1987 los directivos sindicales impulsan una nueva estrategia sindical: la concertación.

El primero de mayo de ese año, el ejecutivo Federal había dicho que estaba dispuesto a promover revisiones salariales contractuales extraordinarias y paquetes compensatorios de salud, abasto y vivienda. Lo anterior era para acabar con los conflictos laborales iniciados desde principios del año. “Para nadie era un secreto el hecho de que, en lo que iba del sexenio, la industria textil resultaba ser de las más afectadas por la crisis.<sup>112</sup> Un gran número de fábricas estaban cerrando y otras muchas trabajaban a medias jornadas... conservaban aún procesos de trabajo artesanal. Era evidente el bajo nivel tecnológico de los espacios productivos textiles, así como la escasa capacitación de la fuerza de trabajo empleada. Resultado: baja productividad y elevados costos de producción... La única posibilidad de reconversión productiva real en la rama -según los empresarios- era la desaparición del contrato ley, existiendo así la posibilidad de acceder a una flexibilidad laboral”<sup>113</sup>. (Ibid: 136-137)

---

<sup>110</sup> La reconversión industrial en México, requería de un primer esfuerzo preparatorio de despidos masivos o selectivos de personal, el cierre de empresas y una nueva ubicación geográfica de las mismas.

<sup>111</sup> La cúpula presidencial, promotora de ese cambio quiere utilizar la coyuntura de la crisis para reestructurar al Estado y su relación con la sociedad, ya que se encuentra convencida de la nueva racionalidad. “Pues los `modernizadores` pueden permitirse prolongar las relaciones corporativas ... no sólo porque esos dirigentes sindicales tienen materialmente una cuota de poder estatal y no se la dejarán arrebatar sin guerra interna... por lo que el gobierno debe avanzar conciliando con ese poder del cual depende, sino también porque al mismo gobierno hasta cierto punto le conviene aquélla prolongación, pues asegura la inmovilidad y la indefesión de los trabajadores frente a la ofensiva del capital en los centros de trabajo y en la sociedad (Gilly, 1986:22).

<sup>112</sup> El 20 de abril, 150 mil trabajadores textiles que laboraban en aproximadamente 10 mil empresas en el país, pertenecientes a seis centrales sindicales organizadas como coalición para enfrentar el conflicto, estallan la huelga en demanda del 40% de aumento salarial (Cfr. Ibid: 136).

<sup>113</sup> Los dirigentes empresariales, como la Coparmex, a principios de 1986, propusieron el fomento a las microempresas del sector privado de la economía. Y señalaron que se debía eliminar el trabajo improductivo y modernizar la legislación laboral. “Van a considerar que `con el actual sistema laboral, corporativizado, paternalista y organizado para votar y no para producir, jamás tendremos los niveles de productividad necesarios para competir con el exterior`. Hay que replantear y modernizar las relaciones laborales, ¿cómo?”

El 20 de junio de 1987, el Sindicato de la transnacional Ford Motor Company de Cuautitlán edo. De México, estalló una huelga por revisión salarial en demanda del 23% de aumento emergente. El sindicato se encontraba adscrito a la CTM, así que el 10 de septiembre Fidel Velázquez “Informa que en ese momento el líder sindical de la Ford negociaba con la empresa la liquidación de los 3,200 obreros de esa planta y, al respecto emite su opinión: con los intereses de las indemnizaciones millonarias producto de varios años de trabajo, los trabajadores -declaró- podrían vivir mejor que con su salario. `Dejarán de ser una carga para el sindicato, para la sociedad, y en el momento que quieran regresar a su trabajo, ya que la empresa se recupere, pueden entrar a trabajar como antes” (Ibid: 145).

“Se había impuesto la lógica empresarial. La planta de Cuautitlán ya no era rentable, había que cerrarla y reabirla con otro contrato colectivo y con otra plantilla de trabajadores<sup>114</sup>...El líder sindical de la Ford justificó, mejor que cualquier funcionario de la empresa, el cierre de esta planta automotriz. `...La patronal estuvo en su derecho de dar por terminadas las relaciones laborales, ya que su situación financiera era difícil y el aumento del 23% resultaba excesivo porque se ponía en riesgo la competitividad de la empresa a nivel nacional” (Ibid: 145-146). Tanto este caso como los de AHMSA, Sicartsa y Cananea en 1989 y Tornel en 1990, vislumbraron el fracaso de la política de acuerdos concertados, desconocidos por el imperante capital industrial (Méndez y Quiróz, 1991: 180).

Con la llegada de Miguel de la Madrid, se inició el deterioro del corporativismo mexicano, pues se emprendió una ofensiva contra el sindicalismo en general. El antiestatismo económico del Presidente desmanteló tanto al sindicalismo independiente como al oficial (Ibid:176-178).

En general Miguel de la Madrid tenía entre sus manos un país quebrado, ante tal situación retomó con mayor vigor los propósitos racionalizadores de López Portillo. El

---

Flexibilizando... la legislación laboral” (Méndez y Quiróz, 1994: 111). Se trataba de desorganizar, dividir e individualizar a los asalariados. E incrementar la productividad laboral con la introducción de la nueva tecnología en las empresas de punta, en la gran empresa paraestatal o privada, nacional o transnacional, sin considerar a los miles y miles de establecimientos de la micro, pequeña y mediana empresa “que ni en sueños consideraban la posibilidad de una reconversión o de un eslabonamiento productivo” (Ibid,116).

<sup>114</sup> “A diferencia de la lucha en Volkswagen, los trabajadores de Cuautitlán, no contaron ni con la solidaridad internacional de sus compañeros de clase, ni con la intervención decidida de las autoridades laborales, ni con la experiencia sindical de 15 años de lucha independiente” (Ibid: 147).

propósito fundamental era abandonar para siempre el modelo de Estado y proyecto nacional, que se habían convertido en una traba para el desarrollo capitalista del país. La austeridad se convirtió en el instrumento idóneo para llevar a cabo sus propósitos.

#### 4.4. El Empleo

En la situación de crisis uno de los problemas más fuertes a nivel nacional y local, lo constituyó el empleo, los trabajadores solicitaban al gobierno seguridad en las fuentes de trabajo y la apertura de nuevas opciones ya que el desempleo se había agravado. A estas demandas De la Madrid ofreció la instrumentación de un programa que contemplaba la protección del empleo. De tal iniciativa, en 1983 se dió a conocer un plan de emergencia que se planteaba como puntos centrales: creación de empleos en el medio rural, empleo en zonas urbanas críticas, servicio social obligatorio y apoyo a la planta productiva, de esta forma se ofreció empleo a aproximadamente 500 mil personas principalmente para el mejoramiento del transporte, la infraestructura hidráulica, la recuperación de recursos naturales y **la construcción de viviendas de interés social**. Estos programas fueron coordinados por los gobiernos municipales y estatales, al mismo tiempo se reforzaba la descentralización.

En los tres primeros años de gobierno no se observó gran incremento en el desempleo, lo que se debió en buena parte a la combinación de los programas de empleo emergentes, el impulso a programas de apoyo a la planta productiva y a la buena situación por la que atravesaba el campo en ese momento. Lo anterior retuvo en sus lugares de origen a los trabajadores rurales y ante todo se dió una transformación del empleo formal en informal que más que en una disminución del desempleo se convirtió en un aumento del subempleo.

Específicamente en el estado de México, un ejemplo de ello fue que el número de solicitudes ante el servicio estatal de empleo aumentó durante el sexenio, mientras que las atendidas en éste estuvieron muy por debajo de las presentadas, y de las colocadas el número fue todavía menor. Lo anterior era el reflejo del poco interés de las autoridades en plena crisis económica por los estudios de mercado de trabajo (ver cuadro 22, *Empleo en el edo. de Méx., 1982-1986*).

## Cuadro 22

Empleo en el estado de México, 1982-1986

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	1982	1983	1984	1985	1986**
SOLICITUDES Ante el Servicio Estatal de Empleo	Solicitud	10,087	17,051	18,459	37,791	47,694
VACANTES Oferta de trabajo atendidas por el Servicio Estatal de Empleo	Empleo	6,937	7,293	10,923	32,276	31,317
ENVIADOS a las empresas a puestos de trabajo por el Servicio Estatal de Empleo	Persona	6,219	8,183	10,078	26,668	30,720
COLOCADOS	Persona	3,070	2,991	3,694	11,414	14,250
Servicio Municipal de Empleo	Municipio		61		10	13
NUEVOS puestos de trabajo*	Puesto		38,000			
PLANTAS Industriales de nueva creación*	Planta		183			
ESTUDIOS de mercado de trabajo	Estudio		3	6	1	9
EMPLEOS generados por empresas populares	Empleo					1,115

Fuente: A. Del Mazo. Apéndice Estadístico del IV Informe de Gobierno. Tomo I. 20-1-86

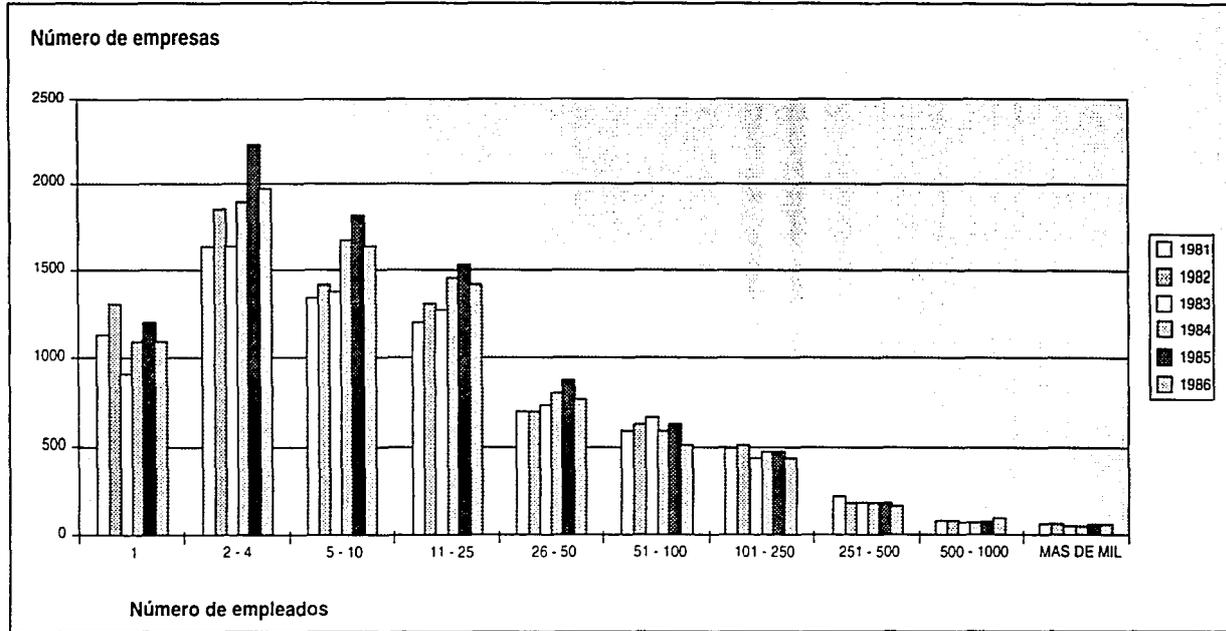
\*Fuente: A. Del Mazo. Apéndice Estadístico del II Informe de Gobierno. Tomo I. 20-1-84

\*\*Alfredo Baranda. Apéndice Estadístico del Informe de Gobierno. Tomo I

Como hipótesis es posible pensar que Del Mazo, en la aplicación de su política económica, se haya preocupado más por conservar los empleos ya establecidos en las industrias, y a la vez generar nuevos empleos para la mano de obra no calificada mediante la industria de la construcción, que por promover el empleo para mano de obra calificada. Considerando que ésta última, se vió desempleada ante el cierre de las grandes industrias con más de mil empleados (ver Gráfica 5, *Cantidad de empresas en el estado de México, en función del número de trabajadores por empresa*).

## Gráfica

Cantidad de empresas en el Estado de México, en función del No. de Trabajadores  
1981 - 1986



Fuente: INFONAVIT, Informes anuales X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI.

TESIS CON  
 FALTA DE ORDEN

Para 1983 Del Mazo había generado solamente 1,100 empleos, con el impulso de un gran número de empresas paramunicipales (Del Mazo, 1984: 36). Estas tuvieron un auge importante durante el período de su gobierno y se dedicaron a diferentes tipos de actividad tales como: aserraderos municipales (en Donato Guerra, Acuitzilapan, Nanchititla, Timilpan, Texcaltitlán y Cerro Gordo), así como transportadoras, comercializadoras, etc.

En 1985 a nivel federal, se iniciaron acciones de recortes de personal en las oficinas públicas, además se anunció la congelación de plazas de base y se cancelaron las de confianza en el sector público. En julio del mismo año desaparecieron gran número de subsecretarías lo que redujo 27,000 plazas de confianza y ocasionó el reacomodo de 23,000 puestos de base.<sup>115</sup>

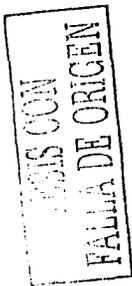
El informe presidencial pasó sin respuesta a la demanda del FIDES (Frente Intersecretarial en Defensa del Empleo y del Salario), formado por los empleados de la Secretaría de Comercio, Desarrollo Urbano, Del Trabajo, de Pesca, de Salud, de Programación y de Educación, se mantuvieron los despidos y, simplemente no pasó nada “al gobierno de Miguel de la Madrid le salió barato el atrevimiento de modernizar la administración pública. El costo social y político de las medidas adoptadas fue mínimo”<sup>116</sup> (Méndez y Quiroz, 1994:88)

En el contexto nacional, el estado de México ocupó el segundo lugar en las empresas<sup>117</sup> que contaban con 500 o más de mil trabajadores. Sin embargo, para 1986 queda fuera de las cinco primeras entidades de acuerdo al número de trabajadores por empresa. En el período que nos interesa (1982-1985) Gobierno de Del Mazo, se puede observar (ver Anexo cuadro *Cantidad de empresas en las primeras cinco entidades en función del número de trabajadores*

<sup>115</sup> El gobierno de Miguel de la Madrid, para enfrentar la crisis y realizar el cambio estructural se propuso entre otros programas, “la Renovación Moral” y la “Simplificación Administrativa”, y para 1985 el “Servicio Civil de Carrera” (al empleado burocrático). Se impone una aplicación de la administración pública central de los programas de homologación y racionalización del tabulador de salarios y el catálogo de puestos únicos; el congelamiento de salarios y de plazas aplicado en los primeros meses del año.

<sup>116</sup> Ya desde el 22 de julio de 1985 en la Segunda Reunión de la Banca Nacionalizada, el Presidente de la República anunció la reducción del gasto corriente del Gobierno Federal, incluyendo al sector paraestatal. Ante esta medida, los empresarios mostraron su beneplácito. Pero también, “el aparato corporativo aceptó y ratificó la medida. ‘en una reunión del PRI, Fidel Velázquez y los principales dirigentes priístas reconocieron que tales medidas afectarían negativamente el empleo y la economía de los trabajadores, pero en principio son medidas realistas y representan una salida viable a la grave situación que vive el país’...sólo existía una salida a la crisis: el sacrificio obrero” (Méndez y Quiróz, 1994: 86-87).

<sup>117</sup> El tamaño de la empresa, se mide en relación al número de trabajadores que agrupa, así la micro-empresa tiene de 1 a 10 trabajadores, la pequeña de 11 a 100, la mediana de 101 a 250 y la gran empresa agrupa de 251 a más trabajadores (INEGI, Censos Económicos, 1989).



*por empresa*) que, el número de empleados en las empresas que cuenta con un trabajador sufre una disminución relativa, en tanto que en aquellas que tienen contratados de 2 a 100 trabajadores hubo un crecimiento pequeño. De las empresas de 101 a mil se registró una disminución importante, mientras que para las de más de mil empleados la caída fue drástica, sin posibilidad de recuperación por lo menos en el siguiente año.

Esto se puede ver claramente en la gráfica 5 (presentada anteriormente), *Cantidad de empresas en el estado de México, en función del No. de Trabajadores 1981-1986*, en donde se evidencia el crecimiento de empresas con menor número de empleados.

1986 fue el año más difícil para la clase trabajadora de México. Algunas paraestatales, como la Comisión Federal de Electricidad y Aeroméxico terminaron su relación laboral con 60,000 y 1,200 eventuales respectivamente; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril redujo 2,000 plazas, por su parte FUMOSA, Aceros Chihuahua, Renault de México y Cervecería Moctezuma se declararon en quiebra de esta manera se dejaba sin empleo a 2,000; 9,000; 1,100; 1000 y 888 trabajadores respectivamente (Ibid: 296).

Al comienzo de ese año el panorama era poco alentador, casi sombrío, la economía estaba en receso, el sistema político en entredicho, y todavía se estaba a la espera de un sector exportador de la industria capaz de enfrentar la crisis<sup>118</sup>. Sin embargo la planta productiva esperaba en vano la intervención del capital.

El 21 de febrero de 1986 el primer mandatario dirigió un mensaje a la nación, a todos los sectores del país y a los asalariados, les pidió su “esfuerzo para incrementar la productividad nacional y se compromete por su parte a no tomar más medidas que agraven la precaria situación de la clase obrera mexicana” (Méndez y Quiroz, 1994:103).

Sin embargo olvidó este compromiso y retomó su política de realismo económico profundizándolo a tal extremo que para fin de año las medidas impulsadas por el gobierno para sanar la economía, “lejos de favorecer al obrero, empeoraron como nunca antes su nivel

<sup>118</sup> Como ocurrió con algunas empresas en 1987, que unificaban esfuerzos como es el caso de las cementeras con objeto de disponer de mayores volúmenes de diversos productos y atender mejor la demanda del mercado e incrementar sus exportaciones.(Cfr. “Dos empresas de cemento en una operación de compra-venta por 100 mil millones”. *Novedades*. Secc. B. 15 de mayo de 1987.p. 1)

un trabajador sufre una disminución relativa, en tanto que en aquéllas que tienen contratados de 2 a 100 trabajadores hubo un crecimiento pequeño. De las empresas de 101 a mil se registró una disminución importante, mientras que para las de más de mil empleados la caída fue drástica, sin posibilidad de recuperación por lo menos en el siguiente año.

Esto se puede ver claramente en la gráfica 5 (presentada anteriormente), *Cantidad de empresas en el estado de México, en función del No. de Trabajadores 1981-1986*, en donde se evidencia el crecimiento de empresas con menor número de empleados.

1986 fue el año más difícil para la clase trabajadora de México. Algunas paraestatales, como la Comisión Federal de Electricidad y Aeroméxico terminaron su relación laboral con 60,000 y 1,200 eventuales respectivamente; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril redujo 2,000 plazas, por su parte FUMOSA, Aceros Chihuahua, Renault de México y Cervecería Moctezuma se declararon en quiebra de esta manera se dejaba sin empleo a 2,000; 9,000; 1,100; 1000 y 888 trabajadores respectivamente (Ibid: 296).

Al comienzo de ese año el panorama era poco alentador, casi sombrío, la economía estaba en receso, el sistema político en entredicho, y todavía se estaba a la espera de un sector exportador de la industria capaz de enfrentar la crisis<sup>118</sup>. Sin embargo la planta productiva esperaba en vano la intervención del capital.

El 21 de febrero de 1986 el primer mandatario dirigió un mensaje a la nación, a todos los sectores del país y a los asalariados, les pidió su “esfuerzo para incrementar la productividad nacional y se compromete por su parte a no tomar más medidas que agraven la precaria situación de la clase obrera mexicana” (Méndez y Quiroz, 1994:103).

Sin embargo olvidó este compromiso y retomó su política de realismo económico profundizándolo a tal extremo que para fin de año las medidas impulsadas por el gobierno para sanar la economía, “lejos de favorecer al obrero, empeoraron como nunca antes su nivel

---

<sup>118</sup> Como ocurrió con algunas empresas en 1987, que unificaban esfuerzos como es el caso de las cementeras con objeto de disponer de mayores volúmenes de diversos productos y atender mejor la demanda del mercado e incrementar sus exportaciones.(Cfr. “Dos empresas de cemento en una operación de compra-venta por 100 mil millones”. Novedades. Secc. B. 15 de mayo de 1987.p. 1)

de vida, amenazaron su empleo, su organización sindical y las conquistas alcanzadas en más de 50 años de lucha” (Idem).

Así el 10 de abril quedaría liberado el precio de la tortilla (un incremento del 200%) “al Estado mexicano le urgía despojarse del enorme peso que significaba mantener subsidios a la producción y comercialización de productos básicos”. El 30 de abril se anunció la cancelación total del subsidio a la producción de aceite, leche, carne y huevo. En aras de una economía libre de controles oficiales.

Para fines de 1986 el salario mínimo, en relación a 1982, valía 42% menos (Ibid: 104). “Por ejemplo, si en 1980 en el sector manufacturero, la remuneración media anual era de 2.59 salarios mínimos, para fines de 1986 fue de 2.57; en la minería, 2.82 contra 2.66; en electricidad, 5.76 contra 4.65; en construcción, 1.87 contra 1.70, etc. En términos formales hablaríamos de un estancamiento salarial...” (Ibid: 105).

La caída salarial más profunda se produjo en la industria del tabaco y la de menor proporción se registró en la industria del hule. De las veinte ramas industriales sólo cuatro incrementaron su ocupación: alimentos, productos de minerales no metálicos, papel y petróleo. La productividad permaneció estancada y el salario caía cada vez más.

En estas condiciones observamos que entre 1980 y 1986, la remuneración media cae en 45% para la rama de electricidad, 38% para la construcción, en 33% para la industria manufacturera (Ibid: 104).

El 20 de junio de 1986, el líder cetemista Fidel Velázquez, reconoce también esta crítica situación. Las industrias automotriz, hulera y de línea blanca se encuentran casi paralizadas y la planta industrial sólo trabaja al 50% de su capacidad.<sup>119</sup> En unos cuantos días quedaron sin empleo cerca de 200 mil trabajadores, consecuencia del cierre temporal o definitivo de dichas empresas.

---

<sup>119</sup> En 1987 se dió una situación similar en la industria de la construcción ya que estaba prácticamente descapitalizada, pues estaba trabajando sólo al 40% de su capacidad (Cfr. “Esta paralizada en un 60% la industria de la construcción”. Novedades. Secc. A. 2 de abril de 1987. p.18)

Ante tal situación, para ese mismo año, la noción de cambio estructural comenzaba a entenderse de otra manera. “Durante los tres primeros años de gobierno, la expresión se asoció, popularmente, a una política destinada a enfrentar la crisis económica que desde 1982 padecía el país. La austeridad salarial, el realismo económico, la pérdida de empleo y el cierre de fuentes de trabajo se ligaban a esta situación de crisis...el discurso oficial difundía el mensaje de que `no había de otra´, había que sacrificarse; en la única salida posible... por supuesto -y ahora lo sabemos mejor que nunca-, el proyecto económico de Miguel de la Madrid iba más allá de la solución a los perniciosos efectos de la crisis. Por encima de fantasiosas repercusiones salariales, su objetivo era más bien readecuar la planta productiva nacional con el fin de hacerla competitiva a un mercado mundial transformado, que exigía nuevas modalidades de producción y organización del trabajo” (Ibid: 107-108).

Se generalizaba el nuevo trato laboral al obrero. Se habían completado ya cinco años de sacrificio obrero.<sup>120</sup> A fines de 1987 “la economía nacional se encontraba nuevamente sumida en una grave crisis<sup>121</sup> que explotaría políticamente unos cuantos meses después”. (Ibid: 147). En la cual el gobierno perdería rápidamente credibilidad. En octubre de 1987, se había elegido a Salinas de Gortari como candidato del PRI.

Sin embargo todavía faltaba, en octubre de ese año, se registró el derrumbe de la Bolsa Mexicana de Valores, y posteriormente la devaluación del peso mexicano (19 de noviembre) que reducía su valor en un 42% respecto al dólar. En un mes los precios se dispararon sin control y sin la capacidad pública para frenar la carrera especulativa de todo lo que se pusiera a su paso. El 15 de diciembre, el Presidente de la República ofrece una salida -dolorosa, dijo- al conflicto: el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). El empleo ni siquiera se estableció como problema que había que resolver en dicho Pacto.

Con el PSE resurgía la posibilidad de continuar con el proyecto de cambio estructural impulsado por el gobierno desde 1983, pero ahora con la

---

<sup>120</sup> La cúpula del movimiento obrero fue dejando en el camino, durante estos cinco años del sexenio, “sindicatos, contratos colectivos, demandas no escuchadas, acuerdos violentados, solidaridades ficticias y opciones desfasadas...” (Méndez y Quiróz, 1994: 155)

<sup>121</sup> “Para 1986, la inflación -estimada a precios al consumidor- se situó en 105.7%. Los aumentos de precios más notables se presentaron en: alimentos, vivienda, transporte y salud que en conjunto representaron alrededor de 79.8 puntos porcentuales del total anual” (Cuéllar, 1988: 117-118).

introducción de un nuevo elemento, con el cumplimiento del más caro anhelo presidencial a lo largo del sexenio: reconstruir la alianza con el sector más poderoso de la burguesía nacional, revivir el viejo proyecto de revolución pasiva pensado a fines de los años setenta... impulsar la desestructuración reformista, paulatina y sin bruscas rupturas políticas o institucionales del viejo Estado populista corporativo; el acuerdo definido y expreso, sin vuelta atrás, de tránsito a la modernidad, a un nuevo patrón de acumulación, a una nueva forma de Estado (Ibid.152-153).

El verdadero objetivo del proyecto neoliberal de De La Madrid, fue reforzar la acumulación. Una vez más a costa del salario, como ocurrió en 1940 para impulsar la primera fase de la industrialización.

#### **4.5. Políticas de vivienda 1982-1988**

Es necesario decir que la política de vivienda de un gobierno particular se define por las posibilidades económicas de las instituciones estatales encargadas de llevar a cabo dicha política, asimismo por la correlación de fuerzas que se mueven alrededor de la producción y el consumo de vivienda. Además de la carencia o no de reservas territoriales y la capacidad o incapacidad que dicho gobierno tenga para controlar el uso del suelo, factores que en determinado momento le impiden realizar proyectos habitacionales en beneficio de la mayor parte de la población (Munguía, Román. 1987:8).

En este sentido podemos decir que la vivienda constituye, un elemento para la distribución del ingreso, como instrumento planificador, como medio también de generar empleo. La vivienda, constituye un servicio individual por el cual se debe pagar y no ser una dádiva por parte del Estado. Así la vivienda, la infraestructura y los servicios son factores determinantes no sólo para lograr el bienestar social, si no también para mantener la estabilidad política. Desde esta perspectiva al Estado le conviene participar también en la producción y comercialización de los insumos básicos para la construcción, y sólo será posible llevar a cabo programas de vivienda u otras construcciones, si cuenta con los materiales indispensables para la construcción no sujetos a presiones económicas y a la ley de la oferta y la demanda, con base a la producción y con un fin eminentemente social (Rivera, 1987:135-136).

Así en el período que ahora nos ocupa, la política habitacional rebasó al programa sexenal pues este se orientó al financiamiento y construcción de viviendas auspiciadas por el Estado como lo fue el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y vivienda 1984-1988 (PRONADUVI) que se formuló específicamente para encausar las políticas urbana y habitacional de este período de crisis enfatizando la reactivación económica y la generación de empleo como aspectos importantes vinculados a la política habitacional.

Aunque es menester resaltar que Miguel de La Madrid al recibir un país en crisis económica, se encontró a punto de entrar en una de tipo político<sup>122</sup>. Dejó a un lado su intervención en materia de vivienda, y dió mayor prioridad a la de los salarios, para mantener su nivel. La actuación del Presidente en la problemática de vivienda se limitó a la aprobación de una ley sobre la misma y a un Plan Nacional de Vivienda.

Cabe destacar que para 1980 en la ZMCM la tercera parte de las viviendas existentes tenían problemas de hacinamiento (Distrito Federal 30%, Municipios conurbados 38.6% Cfr. Reyes, 1989: 236). El PRONADUVI señala como causas de dicho problema: la disminución de la actividad económica, la mayor orientación de la inversión a la vivienda terminada, por lo tanto menor apoyo a la de arrendamiento, trámites para la construcción complicados y de alto costo, irregularidad en la tenencia de la tierra, etc. Estas causas se derivan de los limitados recursos destinados a la construcción de vivienda, mala distribución del ingreso nacional, especulación de la tierra por intereses económicos, alzas inmoderadas de los insumos para la vivienda, el cada vez mayor crecimiento demográfico, la escasa participación de los sectores sociales en la edificación de vivienda, y la falta de un marco jurídico adecuado para impedir la especulación de las viviendas de interés social.

Las instituciones de vivienda por parte del Estado como lo son INFONAVIT<sup>123</sup> y el Sistema Financiero de Vivienda al principio del sexenio seguían siendo los de mayor oferta

---

<sup>122</sup>Las cuales se hallan interrelacionadas, pues la estabilidad política depende directamente del funcionamiento de la economía. El crecimiento económico depende a la vez de la relación entre el capital y la fuerza laboral, que es garantizada por la intermediación del Estado entre los grupos sociales. La función del presidente es entonces equilibrar la interacción entre el Estado y los grupos sociales, para obtener un crecimiento económico y la paz social.

<sup>123</sup> En este período se le observa como parte del conjunto de medidas anticrisis, que contribuye de manera importante en el terreno económico y reflejaba el cambio de la política del Estado, en un intento por resolver la económica y de legitimación vía el tripartidismo (Corona, 1992:8).

de dicho bien, pero a lo largo del período su actividad se modificó considerablemente pues si en 1983 la oferta de INFONAVIT ascendió al 40%, en 1988 se redujo al 22%, esto se debió principalmente a que el acceso a los programas de la institución están destinados a aquellas personas que perciben al menos 1.5 veces el salario mínimo, además de que siguió siendo monopolizado por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) como mecanismo de control político, lo que hasta cierto punto resultó beneficioso para los derechohabientes ya que la CTM frenó el intento del gobierno de eximir a los patrones de la aportación de cuotas al organismo, lo cual no fue permanente sino que en noviembre de 1983 se reflejó en la reforma a la Ley de INFONAVIT, finalmente y como punto más importante la reducción del salario real que repercutió negativamente en la captación de recursos en la institución por consiguiente en la disminución de la oferta de vivienda por parte de ésta (Reyes, op.cit.: 239).

Mientras tanto en el Estado de México y debido al gran crecimiento demográfico de la entidad, los gobiernos Federal y Estatal<sup>124</sup> orientaron programas hacia la creación de una oferta anticipada de infraestructura y servicios, en los centros de población que reunían las condiciones óptimas para alojar mayores incrementos de población, a través del fortalecimiento de nuevas ciudades, que al estar estratégicamente situadas, ofrecían mejores alternativas a los asentamientos presentes y futuros. Por lo anterior se puso en marcha el programa Horizonte XXI, (que pretendió crear nuevos polos de desarrollo económico en la entidad)<sup>125</sup>, para lo cual se creó el Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento (OCEC), el que promovería las acciones de las dependencias estatales y federales involucradas en la planeación y ejecución de las inversiones y obras requeridas en los polos de desarrollo.

Este programa proponía combatir la concentración demográfica con la apertura de nuevas fuentes de trabajo; así como la reasignación de la inversión pública federal y estatal; mediante nuevos esquemas de vivienda, educación, salud y transporte, insertados en un moderno sistema de ciudades sobre todo en Toluca, Lerma, Atlacomulco y Jilotepec ya que

---

<sup>124</sup> Según Aldrete-Haas, El uso que el Estado hace de la vivienda a nivel nacional, es retomado por los gobernadores. (Aldrete, Haas, 1991: 39)

<sup>125</sup> Visto esto en su dimensión política como ya se mencionó en el capítulo es resultado de un proceso de negociación con los grupos más fuertes del Estado agrupados bajo el organismo cupular denominado Asociación de Industriales del estado de México (AIEM). Esto constituyó la relocalización industrial como respuesta política a las luchas sindicales que se dieron en algunos municipios conurbados, recuérdese el caso de la lucha de los trabajadores de SPICER, o la prolongada huelga del sindicato de Trailmobile de México (Bassols, 1986: 7).

eran consideradas prioritarias. También se proponía la creación de 182 mil viviendas para un millón de habitantes en el período 1984-1988<sup>126</sup>, buscaba concentrar acciones en las ciudades estratégicas, las acciones se encaminaron al fortalecimiento y ampliación de la estructura y el equipamiento urbano existente y la planta productiva. Se puso mayor atención en la creación de reservas territoriales considerables y finalmente se dió prioridad a la producción masiva de vivienda. De tal forma que el Programa Estatal de Vivienda 82-87 elevó en un 10.77% la construcción de vivienda con respecto a la nacional (Gobierno del Estado de México, 1985: 116-117).

Es importante decir que las mayores necesidades de vivienda en el estado se dan en el ámbito urbano y se manifiestan especialmente por: “localización de vivienda en áreas con servicios deficitarios o carentes totalmente de ellos; mala calidad de los materiales de la vivienda o utilización de desechos; reducción del área de vivienda; autoconstrucción carente de apoyo técnico; construcción progresiva, dada en función del ingreso familiar y hacinamiento” (Copevi, 1981: 186)

Asimismo se puede pensar que esta crisis de vivienda se debe en general a: “amplias necesidades de vivienda acumuladas y nuevas; altos costos de la vivienda, que no permiten el acceso de la mayor parte de la población a la vivienda, debido a sus bajos ingresos y a la especulación con el valor del suelo urbano” (Ibid: 187)

Para 1983 en la entidad se registró un menor número de promociones de vivienda ejercidas con respecto a las atendidas y aún más a las presentadas, esto se observó de manera general en todas las centrales obreras solicitantes de dicho bien, pero sobresaliendo la CTM en cuanto que tuvo la mayor parte de las acciones.

Entrán muchísimas solicitudes y nosotros tenemos que aceptar un cierto número debido al presupuesto con el que contamos. Por ejemplo, se solicitan 50,000, nosotros damos 20,000; y **los no aceptados no es porque sus papeles están incompletos, sino porque no les podemos**

---

<sup>126</sup> Esto quizá se pueda explicar porque según menciona Aldrete-Haas, los primeros dos años del sexenio los gobernantes realizan actividades de poca resonancia, ya que el nuevo gabinete empieza a aprender, en estos primeros años se presenta la oportunidad para que los administradores se consoliden y amplíen su posición, es el momento indicado para capturar territorios de poder, el segundo bienio la situación es normal y los administradores tratan de dar la imagen de eficiencia en sus funciones, trabajan a toda su capacidad. En el

**satisfacer su demanda.** Entonces el próximo año volverán a solicitar de nuevo su vivienda. No es que rechacemos las promociones, es que no podemos darnos abasto con el presupuesto que tenemos (Entrevista al Ing. Guerrero del Area de Programación y Estudios Financieros, INFONAVIT, Delegación VII, Edo. de México, 22 julio 1987).

Pero en los años subsecuentes 1984, 1985 y 1986 se ejercieron más promociones en relación a las presentadas por parte de las centrales, en las cuales también la más beneficiada fue la CTM (ver cuadro 23, *Programa de promociones presentadas, atendidas, ejercidas, por centrales obreras 1983-1987*).

En cuanto a estas diferencias de dotación de vivienda en los sectores laborales ya programados, tenemos que ocurre lo siguiente: **“En ocasiones en el último momento se cree pertinente incluir a una central distinta de la ya programada y a veces se negocian entre sindicatos pertenecientes a la CTM”** (Entrevista a funcionario del Sistema del Control de Obra de INFONAVIT, Delegación VII, Edo. de México, 10 de agosto de 1987).

En 1984 se observó un comportamiento particular, pues en este año se registraron el menor número de huelgas en el estado de México, aún cuando existía una grave agudización de la crisis; es posible suponer que el otorgamiento de vivienda a los trabajadores por medio de las centrales obreras en especial de la CTM, lo cual aunado al otorgamiento de aumento salarial, permitió apaciguar el movimiento huelguístico.<sup>127</sup> Cabría pensar que si bien las necesidades de vivienda son reales, no obstante constituían tan sólo un argumento presente con mucha frecuencia en las negociaciones establecidas entre sindicato y empresa. Con esto se mantenían los mecanismos ideológico-políticos de subordinación del sindicalismo oficial al Estado.

---

último año se toman muy pocas decisiones o ninguna, existe una carencia de respuesta a las demandas, la preocupación principal es la búsqueda de puestos para el siguiente sexenio. (Aldrete-Haas, 1991: 45)

<sup>127</sup> Lo cual se puede confirmar viendo la evolución de los salarios mínimos en el estado de México desde 1975 hasta 1987. Para ello, ver Hank González, V Informe de Gobierno; y Jiménez Cantú, del I al V Informes de Gobierno.

## Cuadro 23

Programa de promociones presentadas, atendidas, ejercidas por Centrales Obreras.

1983

TIPO DE PROMOCION	CENTRAL OBRERA	PROMOCIONES PRESENTADAS				PROMOCIONES ATENDIDAS				PROMOCIONES EJERCIDAS							
		No. DE PROMOCIONES	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%	No. DE PROMOCIONES	%	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%	No. DE PROMOCIONES	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%
SINDICALES	CTM	65	14874	45.09%	11,973,640	47.64%	35	43.75%	1797	37.41%	1,733,562	36.14%	27	2058	41.38%	2,737,815	43.56%
SINDICALES	CROC	14	3645	11.05%	3,046,083	12.12%	6	7.50%	480	9.99%	485,549	10.12%	6	480	9.65%	648,710	10.32%
SINDICALES	CROM	2	446	1.35%	297,056	1.18%	2	2.50%	100	2.08%	101,156	2.11%	2	98	1.97%	98,007	1.56%
SINDICALES	SNM	1	149	0.45%	113,359	0.45%	1	1.25%	149	3.10%	150,722	3.14%	1	144	2.90%	147,302	2.34%
SINDICALES	FFCC	1	104	0.32%	77,927	0.31%	1	1.25%	104	2.17%	105,202	2.19%	1	96	1.93%	120,671	1.92%
SINDICALES	COCEM	20	3103	9.41%	1,740,226	6.92%	3	3.75%	120	2.50%	121,387	2.53%	1	40	0.80%	55,918	0.89%
SINDICALES	INDEP	13	2934	8.90%	2,124,567	8.45%	5	6.25%	200	4.16%	202,310	4.22%	5	193	3.86%	216,632	3.45%
SINDICALES	COR	1	187	0.57%	117,678	0.47%	1	1.25%	40	0.83%	40,462	0.84%	1	43	0.86%	51,349	0.82%
SUBTOTAL		117	25442	77.13%	19,490,536	77.54%	54	67.50%	2390	62.25%	2,840,350	61.23%	44	3152	63.38%	4,076,404	64.88%
NO SINDICALES		40	7542	22.87%	5,645,422	22.46%	26	32.50%	1813	37.75%	1,856,839	38.71%	20	1821	36.62%	2,208,947	35.14%
TOTAL		157	32984	100.00%	25,135,958	100.00%	80	100.00%	4803	100.00%	4,797,189	100.00%	64	4973	100.00%	6,285,351	100.00%

Fuente: propuesta de promociones de vivienda, 1983. INFONAVIT Delegación VII.

Nota: la inversión está considerada en millones

1984

TIPO DE PROMOCION	CENTRAL OBRERA	PROMOCIONES PRESENTADAS				PROMOCIONES ATENDIDAS				PROMOCIONES EJERCIDAS							
		No. DE PROMOCIONES	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%	No. DE PROMOCIONES	%	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%	No. DE PROMOCIONES	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%
SINDICALES	CTM	73	13081	33.00%	15,997,065	32.19%	33	42.31%	2000	38.64%	2,922,820	33.82%	44	2758	40.17%	5,452,226	39.44%
SINDICALES	CROC	13	2911	7.34%	3,638,751	7.32%	8	7.69%	499	9.64%	808,079	9.35%	9	699	10.18%	1,618,225	11.70%
SINDICALES	CROM	15	1874	4.73%	2,306,330	4.64%	2	2.56%	92	1.78%	116,430	1.35%	4	242	3.53%	450,307	3.26%
SINDICALES	COCEM	4	1223	3.09%	1,170,726	2.36%	2	2.56%	99	1.91%	213,288	2.47%	3	149	2.17%	346,464	2.51%
SINDICALES	COR	2	1200	3.03%	1,408,956	2.84%	1	1.28%	98	1.89%	256,024	2.96%	1	98	1.43%	242,185	1.75%
SINDICALES	SNM	2	566	1.43%	659,889	1.33%	1	1.28%	150	2.90%	484,750	5.38%	1	56	0.82%	97,927	0.71%
SINDICALES	FFCC	1	240	0.61%	340,087	0.68%	1	1.28%	96	1.85%	121,493	1.41%	1	96	1.40%	159,980	1.16%
SINDICALES	INDEP	24	4284	10.81%	6,102,412	12.28%	6	7.69%	216	4.17%	273,360	3.16%	5	185	2.69%	320,446	2.32%
SUBTOTAL		134	28378	64.03%	31,624,216	63.64%	52	66.67%	3250	62.73%	5,176,244	58.90%	70	4373	63.70%	8,832,403	63.88%
NO SINDICALES		76	14257	35.97%	18,071,484	36.36%	26	33.33%	1926	37.21%	3,464,908	40.10%	26	2492	36.30%	4,993,376	36.12%
TOTAL		210	39635	100.00%	49,695,700	100.00%	78	100.00%	5176	100.00%	8,641,152	100.00%	96	6865	100.00%	13,825,779	100.00%

Fuente: propuesta de promociones de vivienda, 1984. INFONAVIT Delegación VII.

Nota: la inversión está considerada en millones.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1985

TIPO DE PROMOCION	CENTRAL OBRERA	PROMOCIONES PRESENTADAS				PROMOCIONES ATENDIDAS				PROMOCIONES EJERCIDAS							
		No. DE PROMOCIONES	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%	No. DE PROMOCIONES	%	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%	No. DE PROMOCIONES	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%
SINDICALES	CTM	93	17011	32.68%	35,931,945	35.42%	82	47.71%	2480	38.21%	6,574,944	39.23%	88	2845	35.36%	8,437,226	35.20%
SINDICALES	CROC	21	4374	8.40%	9,508,852	9.37%	5	4.59%	550	8.47%	1,343,226	8.01%	10	934	11.61%	2,905,387	12.12%
SINDICALES	CROM	21	4390	8.43%	8,471,208	8.35%	8	7.34%	414	6.38%	1,159,226	6.92%	8	506	6.29%	1,509,348	6.30%
SINDICALES	COR	4	1290	2.48%	2,380,073	2.35%	4	3.67%	178	2.74%	510,335	3.05%	5	276	3.43%	882,799	3.68%
SINDICALES	SNM	4	507	0.97%	989,745	0.98%		0.00%		0.00%		0.00%			0.00%		0.00%
SINDICALES	COCEM	3	1204	2.31%	1,711,843	1.69%	2	1.83%	128	1.97%	263,112	1.57%	2	128	1.59%	332,618	1.39%
SINDICALES	FFCC	1	144	0.28%	317,929	0.31%	1	0.92%	80	1.23%	86,667	0.52%	2	144	1.79%	439,628	1.83%
SINDICALES	INDEP	26	4612	8.86%	7,915,380	7.80%	5	4.59%	180	2.77%	436,178	2.60%	7	252	3.13%	753,314	3.14%
SINDICALES	IMSS	4	814	1.56%	1,330,000	1.31%	1	0.92%	52	0.80%	106,889	0.64%	2	104	1.29%	269,778	1.13%
SINDICALES	BANCARIOS	5	1990	3.82%	3,244,000	3.20%	2	1.83%	101	1.56%	215,000	1.28%	2	101	1.26%	277,844	1.16%
SUBTOTAL		182	36336	69.80%	71,800,975	70.78%	80	73.39%	4163	64.13%	10,895,877	63.82%	96	5290	65.78%	16,807,942	65.96%
NO SINDICALES		94	15723	30.20%	29,642,248	29.22%	29	26.61%	2328	35.87%	6,063,624	36.18%	36	2756	34.25%	8,158,592	34.04%
TOTAL		276	52059	100.00%	101,443,223	100.00%	109	100.00%	6491	100.00%	16,959,501	100.00%	132	8046	100.00%	23,966,534	100.00%

Fuente: propuesta de promociones de vivienda, 1985. Información general Delegación VII Estado de México. INFONAVIT

1986

TIPO DE PROMOCION	CENTRAL OBRERA	PROMOCIONES PRESENTADAS				PROMOCIONES ATENDIDAS				PROMOCIONES EJERCIDAS							
		No. DE PROMOCIONES	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%	No. DE PROMOCIONES	%	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%	No. DE PROMOCIONES	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%
SINDICALES	CTM	107	15382	31.31%	37,503,555	29.82%	49	44.95%	2399	34.93%	9,982,800	37.04%	50	2456	35.76%	10,435	32.53%
SINDICALES	CROC	17	2998	6.10%	7,626,326	6.06%	10	9.17%	940	13.68%	3,068,040	11.38%	10	928	13.50%	4,892	15.25%
SINDICALES	CROM	25	4830	9.83%	12,191,048	9.69%	8	8.25%	456	6.64%	1,316,016	4.88%	12	554	8.06%	2,731	8.51%
SINDICALES	COR	4	494	1.01%	1,521,499	1.21%	1	0.92%	50	0.73%	144,300	0.54%	1	56	0.81%	249	0.78%
SINDICALES	SNM	2	290	0.59%	742,474	0.59%	1	0.92%	50	0.73%	144,300	0.54%	1	46	0.67%	203	0.63%
SINDICALES	COCEM	5	960	1.95%	2,309,055	1.84%	1	0.92%	40	0.58%	226,440	0.84%	1	40	0.58%	148	0.46%
SINDICALES	FFCC	1	198	0.40%	483,048	0.38%	1	0.92%	100	1.46%	288,600	1.07%	1	148	2.15%	833	2.60%
SINDICALES	INDEP	40	6310	12.84%	16,462,543	13.09%	7	6.42%	244	3.55%	1,970,694	7.31%	3	108	1.57%	505	1.57%
SINDICALES	IMSS	6	522	1.06%	1,409,219	1.12%	1	0.92%	50	0.73%	127,650	0.47%	1	50	0.73%	166	0.52%
SINDICALES	BANCARIOS	5	1146	2.33%	3,036,413	2.41%	3	2.75%	190	2.77%	1,014,512	3.76%	3	194	2.82%	720	2.24%
SINDICALES													2	66	0.96%	262	0.82%
SINDICALES													1	36	0.52%	168	0.52%
SUBTOTAL		212	33130	67.43%	83,285,180	66.22%	83	76.15%	4519	65.79%	18,283,352	67.83%	86	4684	68.14%	21,212	66.44%
NO SINDICALES		106	16005	32.57%	42,494,553	33.78%	26	23.85%	2350	34.21%	6,670,740	32.17%	25	2190	31.86%	10,767	33.56%
TOTAL		318	49135	100.00%	125,779,733	100.00%	109	100.00%	6869	100.00%	24,954,092	100.00%	111	6874	100.00%	32,079	100.00%
SUBTOTAL		275	43050	87.82%	109,249,431	86.86%	88	89.91%	5243	76.33%	22,199,848	82.36%	236	14492	210.82%	67,412	210.14%
NO SINDICALES		106	16005	32.57%	42,494,553	33.78%	26	23.85%	2350	34.21%	6,670,740	32.17%	25	2190	31.86%	10,767	33.56%
TOTAL		381	59055	120.19%	151,743,884	120.64%	124	113.76%	7593	110.54%	30,870,588	114.53%	281	16862	242.66%	78,179	243.71%

Fuente: propuesta de promociones de vivienda, 1986. INFONAVIT. Delegación VII.  
Nota: la inversión está considerada en millones.

1987

TIPO DE PROMOCION	CENTRAL OBRERA	PROMOCIONES PRESENTADAS				PROMOCIONES ATENDIDAS				PROMOCIONES EJERCIDAS							
		No. DE PROMOCIONES	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%	No. DE PROMOCIONES	%	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%	No. DE PROMOCIONES	No. DE VIVIENDAS	%	MONTO DE INVERSION	%
SINDICALES	CTM	128	16198	32.13%	84,082	32.68%	64	42.95%	2707	33.33%	20,457,932	32.38%		2655	33.71%	20,782,255,197	32%
SINDICALES	CROM	34	6583	13.06%	33,481	13.01%	18	12.08%	868	10.69%	6,779,080	10.73%		868	11.02%	7,596,547,377	12%
SINDICALES	CROC	11	1786	3.54%	9,697	3.77%	8	5.37%	854	10.52%	6,608,140	10.46%		852	10.82%	7,268,939,284	11%
SINDICALES	COR	4	600	1.19%	3,229	1.25%	2	1.34%	268	3.30%	2,093,080	3.31%		266	3.38%	2,222,793,189	3%
SINDICALES	COCEM	4	1442	2.86%	6,311	2.45%	2	1.34%	100	1.23%	956,089	1.51%		100	1.27%	693,107,867	1%
SINDICALES	INDEP	38	4472	8.87%	22,520	8.75%	6	4.03%	214	2.64%	1,587,740	2.51%		102	1.29%	825,145,164	1%
SINDICALES	BANCARIOS	2	427	0.85%	2,301	0.89%	2	1.34%	86	1.06%	601,260	0.95%		88	1.12%	666,882,563	1%
SINDICALES	IMSS	1	164	0.33%	850	0.33%	1	0.67%	46	0.57%	359,260	0.57%		46	0.58%	393,239,532	1%
SINDICALES	FFCC	2	268	0.53%	1,151	0.45%	1	0.67%	148	1.82%	1,155,880	1.83%		148	1.88%	1,264,152,771	2%
SINDICALES	CRT	1	62	0.12%	365	0.14%		0.00%		0.00%		0.00%			0.00%		0%
SINDICALES	SNM	1	328	0.65%	1,591	0.62%	1	0.67%	56	0.69%	437,380	0.69%		56	0.71%	361,626,456	1%
SINDICALES	TELEF	1	90	0.18%	575	0.22%	1	0.67%	36	0.44%	281,160	0.45%		36	0.46%	311,130,975	0%
SINDICALES	CTC	24	2518	4.99%	15,048	5.85%	4	2.68%	164	2.02%	1,280,840	2.03%		354	4.49%	3,091,427,262	5%
SUBTOTAL		251	34938	69.29%	181,201	70.42%	110	73.83%	5547	68.30%	42,597,821	67.43%		5571	70.72%	45,487,247,837	71%
NO SINDICALES		104	15482	30.71%	78,103	29.58%	39	26.17%	2574	31.70%	20,579,916	32.57%		2306	29.28%	18,479,198,880	29%
TOTAL		355	50420	100.00%	257,304	100.00%	149	100.00%	8121	100.00%	63,177,737	100.00%		7877	100.00%	63,946,446,517	100%

Fuente: propuesta de promociones de vivienda, 1987 INFONAVIT, Delegación VII.

Nota: la inversión está considerada en millones.

TESIS CON  
 FALTA DE ORIGINAR

## CONT. CUADRO 23

1987 no fue la excepción, la CTM, obtuvo como siempre el mayor número de viviendas de Infonavit en el Estado de México, por consiguiente el mayor monto de la inversión que fue del 32.5. Existiendo una diferencia de 1,787 entre la CTM (que obtuvo 2,655) y la CROM (868) y la CROC (852 viviendas) por mencionar a las más beneficiadas.

Sin embargo para el sector de los no sindicalizados fue muy alta la dotación de viviendas y similar a la de la CTM (2,306), (recordemos que se trata de trabajadores no sindicalizados o pertenecientes a pequeñas industrias), una posible explicación pueda ser que quizás se trate de trabajadores que se separaron de la CTM y de los sindicatos independientes, y que el gobierno para evitar la aglutinación de los trabajadores en las filas independientes, prefirió darles vivienda sin la necesidad de que fueran sindicalizados, por lo que crece la dotación a este sector a partir de 1987. Al contrario de lo que recibieron los sindicatos independientes (102 viviendas) que corresponde al 1.29% del total<sup>128</sup> (ver cuadros 24, *Resumen por sectores de inversión en el Estado de México en 1987*, y 25, *Programa de Inversión de INFONAVIT en 1987, Resumen por sectores*). Con ello se neutralizaba políticamente a las organizaciones de la oposición (Murguía, op. cit.:9).

### Cuadro 24

Resumen por sectores. Programa de Inversión en el edo. de México, 1987

Sector	No. de viviendas	%	Total autorizado	%
CTM	2,655	33.7	20,782,255,197	32.5
NO SINDICALES	2,306	29.3	18,479,198,880	28.9
CROM	868	11	7,586,547,377	11.9
CROC	852	10.8	7,268,939,284	11.4
CTC	354	4.49	3,091,427,262	4.83
COR	266	3.38	2,222,793,189	3.48
FFCC	148	1.88	1,264,152,771	1.98
INDEPENDIENTE	102	1.29	825,145,164	1.29
COCEM	100	1.27	693,107,867	1.08
BANCARIOS	88	1.12	666,882,563	1.04
SNM	56	0.71	361,626,456	0.57
IMSS	46	0.58	393,239,532	0.61
TELEFONISTAS	36	0.46	311,130,975	0.49
<b>TOTAL EDO. DE MEX.</b>	<b>7,877</b>	<b>100</b>	<b>63,946,446,517</b>	<b>100</b>

\*El total autorizado está considerado en nuevos pesos

### Cuadro 25

Programa de Inversión de INFONAVIT, 1987

<sup>128</sup> Cabe recordar que en 1976 y 1977 existió una caída del sindicato independiente y la fuerte ofensiva del Estado y la CTM en contra de éste.

## Resumen por sectores

Sector	No. De viviendas	%	Total autorizado	%
CTM	2,655	33.7	20,782,255,197	32.5
NO SINDICALES	2,306	29.3	18,479,198,880	28.9
CROM	868	11	7,586,547,377	11.9
CROC	852	10.8	7,268,939,284	11.4
CTC	354	4.49	3,091,427,262	4.83
COR	266	3.38	2,222,793,189	3.48
FFCC	148	1.88	1,264,152,771	1.98
INDEPENDIENTE	102	1.29	825,145,165	1.29
COCEM	100	1.27	693,107,867	1.08
BANCARIOS	88	1.12	666,882,563	1.04
IMSS	46	0.58	393,239,532	0.61
SNM	56	0.71	361,626,456	0.57
TELEFONISTAS	36	0.46	311,130,975	0.49
<b>TOTAL EDO. DE MEX.</b>	<b>7,877</b>	<b>100</b>	<b>63,946,446,517</b>	<b>100</b>

Fuente: INFONAVIT, Programa de Inversión, 1987

Alfredo Del Mazo también implementó el programa “Pinte su Raya”, que implicaba la ubicación sobre todo de la población de escasos recursos en zonas específicas que facilitarían la introducción de los servicios. Para ello, concretó los llamados fraccionamientos progresivos<sup>129</sup> que incluyen pie de casa y que determinan la ubicación del lote. También se incrementaron las acciones de escrituración para regularizar los predios en situación ilegal (esto daba mayor seguridad en la propiedad del suelo, permitiendo mayor inversión en la vivienda). Además se integraron los comités municipales para la prevención y control del crecimiento urbano. La adquisición de reservas territoriales<sup>130</sup> entendiéndose que la política de reservas territoriales no puede ser vista como una política preventiva, ya que reconoce de antemano que ellas serán utilizadas en el corto plazo, más que una política de reservas las acciones realizadas constituyen más bien una oferta de suelo. Esto es así, porque la demanda de suelo siempre está por arriba de la oferta. Mientras que esta situación se presente será muy

<sup>129</sup> Este tipo de programa posteriormente será retomado como una política habitacional institucionalizándolo a nivel federal y no como se piensa que es un resultante innovador de los programas de vivienda emergente como respuesta a la

problemática habitacional surgida de los sismos de 1985. Como se ve el edo. de México es un caldo de cultivo en donde se ejercitan algunas políticas urbanas que luego se retomarán en algunas entidades del país.

<sup>130</sup> Para algunos, existe una relación directa entre la planificación urbana que forma parte de la política urbana - desde la perspectiva de los gobiernos locales un componente importante de ésta, son las políticas y programas de vivienda que forman parte fundamental de las políticas sociales- y la posibilidad de actuar sobre los destinos del suelo, ya que esta correspondencia facilita la dirección de las tendencias de expansión y evita la especulación privada. Para otros es un gran mito el de zonificar los usos del suelo pues al hacerlo no modifica la dirección de las fuerzas sociales que definen las características de nuestros espacios urbanos por el contrario contribuyen a reforzarlas, y a la vez con la zonificación se favorece al mercado de tierras porque crea espacios “escasos” que

difícil crear una verdadera reserva territorial que tenga por objeto atender el futuro crecimiento de los pobladores urbanos. Así éste fue otro punto importante en su política dándose una mayor apropiación en 1985 (ver cuadro 26, *Acciones de la comisión para la regularización del suelo en el edo. de México, CRESEM, 1982-1986*). Al mismo tiempo que implementó estas acciones, se benefició políticamente al legitimarse ante los sectores medios y de escasos recursos, pero también ante sectores privados al facilitarles la incursión en la construcción de vivienda para sectores de clase media alta, con los llamados fraccionamientos campestres.

### Cuadro 26

Acciones de la Comisión para la Regularización del suelo del estado de México (CRESEM), 1982-1986

ANO	LOTES OFERTADOS EN FRACC. SOCIALES PROGRESIVOS
1982	
1983	4200
1984	2700
1985	2500
1986*	15000

ANO	ADQUISICION DE RESERVAS TERRITORIALES (HAS)**
1982	
1983	342
1984	903
1985	2307
1986*	516

ANO	INTEGRACION DE COMITES MUNICIPALES DE PREVENCION Y CONTROL DE CREC. URBANO
1982	
1983	
1984	32
1985	18
1986*	1

Fuente: Baranda, 1° Informe de Gobierno. Apéndice Estadístico. Tomo I.

\*Datos preliminares.

\*\*En 1983, 1984, 1985 y 1986 las reservas territoriales incluyen las adquiridas por OCEC, AURIS y CRESEM. Las reservas acumuladas a la fecha ascienden a 4470 has.

\*\*\*De los cuales 19 son barrios

\*\*\*\*Incluye 6 de carácter urbano y 4 de rural.

En el municipio de Tlalnepantla, por ejemplo, para 1985 se pretendía promover la intervención de las organizaciones sindicales locales y de los organismos públicos para la

---

pueden valorizarse. “La confución fundamental radica en que se pretende que con regular los efectos se operará

construcción de vivienda de interés social destinada a los trabajadores que laboraban en el interior del mismo municipio. Se pretendía edificar 12,000 viviendas nuevas, en 338 hectáreas de reserva territorial aún no comprometidas, ubicadas en los distritos II, V y XVII y destinar las 305 hectáreas restantes a los usos de vivienda comprometida y a usos mixtos con predominancia del comercio y los servicios.

Se planeaba simplificar el trámite de autorización de viviendas en bloque para los tipos de habitación de interés social progresiva, promovidas por organismos privados y públicos y abrir líneas de acción para que los organismos estatales del sector promovieran el mejoramiento de la vivienda. Finalmente realizar 12,500 acciones iniciales localizadas en la zona oriente y las contiguas a la avenida Santa Cecilia, apoyando dichas acciones, con el suministro de materiales de construcción a bajo costo, con participación comunitaria (Plan del Centro de Población Estratégico, Tlalnepantla; 1985. s/pág.).

En cuanto al movimiento de inscripciones inmobiliarias, tuvo un auge importante en el período previo al comprendido en la investigación, ya que en 1978 fue cuando registró mayor demanda. En 1981 las inmobiliarias que operaban en el estado de México eran 25 (más cuatro bancos), las cuales funcionaban principalmente en los municipios de Naucalpan, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Nezahualcóyotl y Huixquilicán (ver Anexo 8, *Inmobiliarias que operan en el estado de México 1981*). A partir de 1982 la inscripción de inmobiliarias en el registro público de la propiedad ascendió casi nueve veces más, para 1984 se observa una ligera baja, incrementándose sustancialmente para el siguiente. Lo cual trajo consigo entradas adicionales al erario estatal. También algunas de éstas inmobiliarias se beneficiaron a través de contratos privados para el INFONAVIT, ya que ellas entre otras cosas prestan servicios de limpia, vigilancia, mantenimiento, etc. (ver cuadro 27, *Acciones del registro público de la propiedad en el edo. De Méx. 1982-1986*).

## Cuadro 27

Acciones del Registro Público de la Propiedad en el edo. de México, 1982-1986

ANO	INSC. DE OPERACIONES INMOBILIARIAS Y CREDITICIAS	DEBIDOS DE INSCRIPCIÓN	INGRESOS AL ERARIO DEL EDO. POR DEBIDOS DE INSCRIPCIÓN (MILES DE PESOS)	RATIFICACION DE CONTRATOS PRIVADOS DEL INFONAVIT
1982	9777	**	302,021	
1983	81015	8.29	503,142	4652
1984	72568	7.42	977,377	7882
1985	95903	9.81	1,684,310	12042
1986*	82331	8.42	3,420,026	11154

Fuente: Baranda, 1° Informe. Apéndice Estadístico. Tomo I, Principales acciones desarrolladas en 1986.

\*Datos preliminares.

\*\*Números índices en función de 1982 como año base.

Asimismo en 1983, se autorizaron 35 fraccionamientos, lo cual es relevante si se compara con el año anterior. Lo que se debió a que al año siguiente de la administración de Del Mazo, inició una política de apoyo a la construcción habitacional privada, mediante el otorgamiento de facilidades a los fraccionadores. Lo que se reflejó claramente en 1983 y 1985 cuando el número de fraccionamientos se elevó considerablemente (ver cuadro 28, *Acciones realizadas por Desarrollo Urbano y Vivienda 1982-1986*).

### Cuadro 28

Acciones realizadas por  
Desarrollo Urbano y Vivienda  
1982-1986

ANO	AUTORIZACION DE FRACCIONAMIENTOS
1982	1
1983	35
1984	4
1985	20
1986*	23

Fuente: Baranda, I Informe de Gobierno.  
Apéndice Estadístico, Tomo I.

\*Datos preliminares

En el Distrito Federal, encontramos que los programas de reconstrucción de la Ciudad tuvieron un peso importante en la producción de vivienda. Estos programas atendieron las demandas de las organizaciones sociales de los damnificados, en tanto que SEDUE y el DDF coordinaron dichos programas y exigieron a los organismos de vivienda que se les otorgara crédito o vivienda a los damnificados que tenían derecho dándoles prioridad en la asignación por encima de lo programado. Para los residentes de los conjuntos habitacionales de Tlatelolco y Benito Juárez se hizo un programa especial, Renovación Habitacional Popular (RHP), el cual benefició a cerca de 50 mil familias, en total se construyeron 48 mil viviendas

de 40 metros cuadrados, se fijaron cuotas que no afectaban más del 10% del salario de la familia.

Y si lo observamos a nivel nacional, en cuanto a la oferta de vivienda de interés social a nivel nacional, se aumentaron las tasas de interés, de tal manera que los cajones del Programa Financiero de la vivienda que tenían tasas de 10.5 y 36.5%, con la nacionalización de la banca funcionaron con una tasa única de 11%, se dejó entrever que el programa tenía pérdidas constantes en su cobertura social, y se estaba descapitalizando por los subsidios que éste ofrecía en las tasas de interés. Así para 1984 se implantó un nuevo sistema de financiamiento. Se crearon 4 tipos de vivienda dependiendo del tipo y zona del país, para ello se fijaron los ingresos mensuales máximos y mínimos de los solicitantes de crédito en base al número de veces el salario mínimo. Además los valores de las viviendas iban a variar trimestralmente elevándose también las tasas de interés en razón del 15% en función del salario mínimo y las mensualidades en un 70% con respecto al mismo.

Con lo anterior aumentó el volumen de inversión en la vivienda de interés social, pero al mismo tiempo, la demanda de dicha vivienda sufrió serias caídas debido al encarecimiento de la misma<sup>131</sup> (Schteingart, 1988:129-130).

Lejos de caer la producción de la vivienda, desde 1982 y sobre todo en 1984 aumentó a ritmos acelerados, aún más que en los años anteriores. Esto se explica porque la inversión no depende directamente del Estado, si no que tiene fuentes propias de financiamiento, lo que provocó que la producción real de vivienda haya pasado entre 1981 y 1982, a 46%, y a 49.7% de 1983 a 1984 (Alvarez, 1987: 58). En este sentido se puede decir que la inversión en materia de vivienda no es tan “pública” como muchas veces se maneja por parte del Estado<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Este fenómeno se observa también en 1995 ya que según los empresarios la caída de la producción en la industria de la construcción, no se debe a la falta de oferta si no de demanda, ya que las altas tasas de interés de los créditos hipotecarios han contribuido a la falta de edificación de casas habitación. (Cfr. “Contracción de 70% en 35 ramas vinculadas a la construcción”, *El Financiero*, secc. Economía, 1o. Agosto 1995.

<sup>132</sup> Al respecto, René Coulomb (1990:6) enfatiza que “si el Estado mexicano pudo mantener su presencia en la producción habitacional es porque no se trata en realidad de una inversión pública: gran parte de los recursos financieros de las instituciones viviendistas no provienen del gasto público, es decir de los recursos fiscales del Estado. Alrededor del 85% de la llamada ‘inversión pública’ en vivienda proviene de particulares, a través de los depósitos bancarios (FOVI-BANCA), de la aportación patronal del 5% sobre la masa salarial (INFONAVIT, FIVISSSTE) y de la recuperación de los créditos hipotecarios por parte de los Organismos de vivienda. En ello estriba el porqué no existió una contradicción entre una presencia sostenida ‘pública’ en la producción habitacional y una política de fuerte restricción al gasto público”

Por otra parte, en este período, los institutos de los estados decayeron considerablemente en su participación (26.1% en 1984 a 5% en 1988), llegando casi a su desaparición pues los recursos destinados a apoyar sus acciones apenas fueron del 3.1% en 1985 y del 0% en 1987 (Reyes, op.cit.: 245).

Durante el sexenio se buscaba incrementar la producción de la vivienda terminada lo que respondía más que a nada a los intereses económicos, en tanto que en este tipo de acciones interviene directamente la industria de la construcción que se veía evidentemente beneficiada, a la vez que se cumplía con uno de los objetivos principales del PRONADUVI "orientar la construcción de vivienda para apoyar la reactivación de la economía y la creación y mantenimiento de las fuentes de empleo" (Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, citado por Reyes, Ibid: 247). Cabe señalar que dicho objetivo no fue innovador, ya que en los países desarrollados se lleva a la práctica aunque con mayor facilidad, en comparación con los países como México, que tiene una mayor marginalidad social y económica (Utria, op. cit. 421-422).

En general se puede decir que los programas habitacionales implementados de 1982-1988 se rigieron más bien por el criterio de la ganancia y no por los requerimientos sociales. Es decir mantienen su imagen corporativista y su ejercicio burocrático utilizando dichos programas para legitimizar su acción pública. En tanto que la solución a las necesidades habitacionales de los sectores populares ha sido desde los años cuarenta, la autoconstrucción. En este sentido y de acuerdo con Roberto Donoso (1989), el Estado no está obligado a resolver dichas demandas, más bien desde el inicio de su intervención en la acción habitacional se utilizó como un mecanismo de su legitimación y subordinación de la clase trabajadora, pero no es su deber.

En esa época se pensaba que el Estado, debido, ya sea a las necesidades del capital (necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo) o a la lucha de clases, debía satisfacer cada día con mayor dedicación y ahinco las demandas de los ciudadanos, ya fuera de bienes o de servicios, que le correspondía como habitante de la ciudad. Estos planteamientos son de un reduccionismo extremo, llevado, como diría Nún [El otro reduccionismo en América Latina, Ideología y cultura] "al grado de prejuicio". Como se había encontrado una explicación

satisfactoria a lo que estaba sucediendo, esto tenía que seguir sucediendo, era una ley (era el positivismo). “Hoy en día, nos dice Topalov, en 1979, es totalmente natural que el Estado intervenga para proporcionar a la población escuelas, viviendas sociales, hospitales, seguros de enfermedad o vejez, por lo menos en todos los casos en que la iniciativa privada no logra hacerlo ella misma. Actualmente ya no existen estados capitalistas que no pretendan ser, por lo menos un poco, un Welfare State” (Donoso: 1989, 7).

Sin embargo existen países como Cuba de régimen Socialista en el que la dotación de vivienda es un deber, pues la Ley de Reforma Urbana contempla el cese del lucro y la explotación de la vivienda ya que considera la posesión de la misma un derecho imprescriptible e inalienable de todo ser humano.

En el caso mexicano de 1917 a 1940 el Estado, en sus diferentes administraciones hizo uso de la intervención en materia de vivienda para asegurar el apoyo de los trabajadores organizados. Su acción era más libre, y la usaba estratégicamente para establecer categorías de intervención, no había antecedentes para las acciones del Estado mexicano con respecto a la vivienda, ni tampoco había presión por parte de los grupos sociales. Pero desde principios de la década de los setentas el Estado se vio cada vez más presionado para intervenir en diversas cuestiones que requieren de más negociaciones y por ende de mayores costos y utilización de recursos, así como de concesiones políticas.

#### **4.6. Acciones de los Organismos Públicos de Vivienda Durante el Período de Estudio en el estado de México.**

En el Estado de México existían varios organismos encargados de la construcción y dotación de vivienda para la población, mismos que presentamos a continuación:

El Fondo Nacional de Habitación Popular (FONHAPO), organismo federal creado en 1982, encargado de atender a la población no asalariada con ingresos menores a los 2.5 veces el salario mínimo; fue el que más vivienda produjo. Su participación se incrementó en este rubro, a pesar de que otorga créditos solamente a organismos y cooperativas dedicados a la promoción de vivienda popular, sin embargo en ello se ven beneficiadas únicamente las cooperativas vinculadas al partido oficial con lo que su acción se vuelve puramente

clientelista (Huelsz, 1987: 241). Así, dicho organismo en 1983 terminó 7,000 viviendas con financiamiento propio; en 1986, 60,000 y para 1987 otras 60,000 sin incluir las acciones de reconstrucción de viviendas afectadas por los sismos (Ibid.:128).

En el estado de México este organismo de 1981 a 1986 inició un total de 23,103 acciones, representando el primer lugar a nivel nacional, en el número de acciones emprendidas por dicho organismo (Duhau, 1988: 38).

El Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) en 1982 aportó el 15% de las acciones de vivienda en el estado de México y, para 1987 tan sólo el 3%, lo que se expresó en la minimización de las posibilidades de acceso a la vivienda para los trabajadores del Estado.

El Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) organismo estatal, en 1981 había construido 1,387 viviendas con una inversión de 531 millones de pesos beneficiando a 6,935 familias y quedando un monto total de 1,067 millones de pesos en reserva técnica (Informes de gobierno). En 1984, llevó a cabo acciones de vivienda en las que se registraron la construcción de 540 casas de interés social, para beneficio de 3,000 derechohabientes en el municipio de Metepec, asimismo se inició la construcción de 500 viviendas en Toluca y 320 en Cuautitlán Izcalli mismas en las que se dió inicio al programa de vivienda en arrendamiento. En 1985 acudió a fuentes de financiamiento externo que fueron autorizadas por el Fondo para la vivienda del Banco de México, que le sirvieron para que de 1982 a 1985 otorgara a sus beneficiarios 361 casas-habitación ubicadas en Toluca en la tercera parte del Rancho la Mora, 154 en Texcoco, 24 en Ixtapan de la Sal, 160 en Ecatepec, 90 en Ixtlahuaca y 540 en Metepec con el fraccionamiento "Presidente Lázaro Cárdenas". Igualmente en 1985 se inició la construcción de 3 conjuntos habitacionales que están integrados por 60 casas y se encuentran situados en Atlacomulco, Jilotepec y Ecatepec. En este año se construyeron 500 viviendas en régimen de condominio vertical, destinada principalmente a los servidores públicos de bajos recursos y en las que se invirtieron mil 391 millones 900 mil pesos, dicha inversión permitió el financiamiento de 720 viviendas de los conjuntos habitacionales de Toluca y Cuautitlán Izcalli (Cfr. Boletines de información al derchohabiente 1984-1985).

En 1986 adquirió la Unidad habitacional Cuautitlán Izcalli II, que consta de 90 viviendas tipo I, para lo cual se invirtieron 176 millones de pesos beneficiando a la población del Valle Cuautitlán Texcoco.

Las acciones de ISSEMYM no sólo se centraron en la dotación de vivienda, también se abocaron a la construcción de clínicas y centros comerciales para sus derechohabientes. Todo lo anterior respondió principalmente a las demandas planteadas por los organismos sindicales, en este caso el de los maestros (Cfr. Boletín de información al derechohabiente, febrero: 1986).

Al respecto, es significativa la siguiente entrevista que realicé al Secretario de Prestaciones Socioeconómicas (del Sindicato de Maestros al Servicio del estado de México, SMSEM, 3 de julio de 1986):

El Sindicato (SMSEM) promueve la vivienda, es decir se trabaja mediante los programas anuales específicos de ISSEMYM, previo acuerdo con los sindicatos. El ISSEMYM no construye algo si no está aprobado por el Consejo Directivo de ISSEMYM en donde cada sindicato tiene dos representantes. Nuestro sindicato por supuesto tiene dos ahí, yo y el Secretario General.

Cuando van a media construcción se hace el sorteo, la distribución, previa convocatoria a todos los sindicatos. Sale una convocatoria por los medios de difusión para decir los requisitos del concurso. La distribución es arbitraria de acuerdo a la proposición del sindicato, número de afiliados.... Pero la selección se realiza de acuerdo al que llegó primero por antigüedad, el que reúne todos los requisitos, el que está perseverando, etcétera.

El ISSEMYM en los últimos años ha incrementado el volumen de vivienda, pero no es suficiente pues soluciona a una mínima parte. Ha proporcionado vivienda en Toluca, Texcoco, Valle de Bravo, Tenancingo...

El sindicato [de maestros del estado de México SMEM] ha tenido dos políticas: una es “Col. Las Palomas”<sup>133</sup> donde el propio sindicato genera o propicia los créditos a través de una empresa constructora; asegura a esta constructora el crédito puente y el crédito blando para la vivienda. Los requisitos para obtener los beneficios por parte de los agremiados, es el enganche, se les da dos, tres años para cubrir el enganche.

La otra política está en proceso, y es por medio de aglutinar a los maestros en sus propios municipios, en el Oro, en Atlacomulco, los trabajadores compran sus casas. Parecido al Oro es Jalpa, Huehuetoca. Se aglutinan los Maestros, se organizan (la solicitud se hace en bloque al ISSEMYM) y con un módico enganche adquieren su casa. En esta política participa la presidencia Municipal del lugar para adquirir el terreno, entonces ellos (los burócratas municipales) también adquieren casa, se les tiene que dar juego a ellos por pertenecer al SUTEYM.

Ahora, estando construídas las viviendas si no hay financiamiento no se pueden otorgar, pues las constructoras invirtieron y si no reciben el préstamo del Banco no se otorgan [las viviendas] hasta que haya financiamiento. Las viviendas están otorgadas teóricamente, falta otorgarlas físicamente, y eso hasta no tener el crédito.

Por parte del ISSEMYM no tenemos una unidad habitacional únicamente para el Sindicato (SMSEM), claro, la mayoría son maestros, encontrará una o dos viviendas para burócratas, pero no son únicamente para el SMSEM.

A lo expresado anteriormente por el secretario del SMSEM, el arquitecto Héctor Helenes aseveró categóricamente lo siguiente (Subdirector de Planeación Técnica y Control Financiero, AURIS, entrevista 4 de agosto de 1987):

---

<sup>133</sup> El Fraccionamiento “Las Palomas” tiene casas de 43 metros cuadrados de construcción, desde 500 mil pesos a pagar en 28 años, fijo medio salario mínimo mensual del D.F. que aumenta cada primero de enero. El ayuntamiento cedió el terreno. El crédito es otorgado por FOVI, FOGA y el Banco de México (es quien financía), y quienes administran, son Banamex, BCH, etc.

ISSEMYM es de servicios médicos, no es su función construir vivienda y el actual gobernador ya no quiere [construir] ni el que viene. Y es que ISSEMYN hizo vivienda por presiones políticas del momento (en el periodo de Del Mazo G.) ya sea por huelga de médicos o trabajadores del Estado que ya dieron sus cuotas y no les dan vivienda.

AURIS, es otro de los organismos estatales, pero no tuvo un eje específico de acciones, ya que intervino lo mismo en vivienda terminada (a partir de 2.5 veces el salario mínimo), en arrendamiento (con opción a compra a los 5 años), en vivienda rural (únicamente materiales, ayuda técnica y social) y progresiva, como en regularización de predios, adquisición de reservas territoriales, parques y zonas industriales; contruye cementerios, los lotifica, introduce servicios de agua, y bardea su zona, etc.; pero sus principales objetivos fueron el de regularizar la tenencia de la tierra, apoyar el desarrollo y atender el problema habitacional del Estado. La indefinición de las funciones de AURIS se debió principalmente a la inexistencia de la Ley General de Asentamientos Humanos que al promulgarse, con la reestructuración administrativa del sector público algunas de las funciones que el Instituto desarrollaba pasaron a manos de organismos creados para ese objeto, centrándose la acción de AURIS a la Promoción de Vivienda Popular. Para lo cual, según palabras del Arq. Héctor Elenes (Subdirector de Planeación Técnica y Control Financiero, de AURIS):

Antes de iniciar un programa de vivienda, tengo que poseer el título de propiedad del terreno y además tengo que protocolizarlo en el Registro Público de la Propiedad. Auris tiene que pagar al municipio la licencia, el permiso de fraccionamiento, el permiso de construcción, alineamiento de los predios, permiso de conexión del drenaje, el agua, etc.

AURIS es una paraestatal y por lo mismo puede recibir bienes de parte del gobierno, si no tiene dinero, recibe reservas territoriales como patrimonio. Como organismo descentralizado puedo (sic) hacer negocio para tener ingresos y ser autosuficiente; como organismo estatal no puedo hacer negocio, pero como paraestatal tengo libertad de negociar. Por eso cuando se les vende una vivienda o un lote, se les carga y se ponen -al precio- los permisos y el costo de

las obras. Todo se les carga, nada se les regala. Los pie de casa cuentan con un cuartito, esto sólo lo da AURIS, y es con el fin de que se animen a ir a vivir ahí, y luego por su cuenta construyan. AURIS reconoce que no ha actuado en el mejoramiento de vivienda, pero le conviene más -dada la gran demanda- construir vivienda que repararla. AURIS da vivienda progresiva en su mayoría para los que no tienen patrones. Le puedo asegurar que AURIS ha logrado la paz social. ¡Se ha logrado la paz social!<sup>134</sup> Actualmente está construyendo anualmente 10,000 viviendas.

AURIS, al desaparecer INDECO, heredó todos los terrenos de éste -que... estaban en la entidad-. De parte del gobierno también recibió mucho terreno. Actualmente AURIS tiene reservas, tan sólo en Tecamac, adelante de Ecatepec, cuenta con 650 hectáreas. AURIS ha vendido muchísimo (terreno) desde siempre, pero más últimamente, a quien lo solicite ¡y con avalúo bancario! Al mejor postor, sean hectáreas ó metros cuadrados. Es terreno que ya no le sirve a AURIS ya sea porque la introducción de servicios va a tardar mucho, o por el tipo de usos: agrario, industrial, para vía del tren, y no para vivienda. Tenemos reservas en parques industriales pero son para vivienda y no están dentro de los parques, sino cerca, nosotros no tenemos nada con la industria. Por ello al no poder nosotros construir vivienda ahí, los terrenos los podemos vender a los industriales. El municipio solicita al gobierno un parque industrial, o de materiales de construcción. Y entonces ya se hace con la participación del Estado, empresarios, municipio y AURIS.

Se concursa para urbanizar y se concursa para construir vivienda. Según el avance, se paga. Los contratos son con escalación (según Sedue, etc.) de precios de los materiales. No es como en INFONAVIT, que el promotor selecciona a la constructora. AURIS cuenta con un padrón de contratistas, pero

---

<sup>134</sup> “Cuando hay invasiones, el gobierno le encarga a AURIS que convenza a esos pobladores. Y lo logra obteniendo mano de obra, fabricación de materiales, etc., y pagan la alineación, los servicios, etcétera y se les regulariza con CRESEM”. (Entrevista al: Arq. Héctor Elenes, Subdirector de Planeación Técnica y Control Financiero, AURIS, 4 de agosto de 1987).

de vez en cuando se incorporan nuevos para sanear y no permitir la formación de grupos.

Las tres fuentes importantes de crédito para AURIS son las siguientes: FONHAPO, para vivienda progresiva éste presta a AURIS con un porcentaje de 14% anual, FOVI y la Banca, ambas para vivienda terminada. Otras son SEDUE, SPP y Banobras, todas ellas para obras de infraestructura, redes de agua, etc.

En el informe de Alfredo Baranda se estableció que AURIS funcionaba como banco, sin embargo el Arq. Héctor Elenes afirmó: “Ahí hay un error, en esa lista de bancos no debieron poner a AURIS, lo que ahí significa es que en 1986, AURIS tuvo una utilidad de 400 millones de pesos. Tiene esa utilidad el Estado. Pero no es una inmobiliaria. La función de AURIS no es financiar al Estado, sino solucionar vivienda. A mi [AURIS] no me interesa si pertenecen al PRI, al PAN, etc, no me interesa, yo sólo vendo viviendas a quien lo solicite; pero antes hago un estudio socioeconómico para comprobar si en verdad la necesita, porque luego puede ser sólo un acaparador”(?!). (Entrevista al Arq. Héctor Elenes, AURIS, ya mencionado anteriormente)

Para 1980, Auris construyó 5,577 viviendas de interés social (Informes de gobierno). Dentro de las acciones de este organismo para 1981, se encuentran la construcción de 8,815 casas en forma directa o indirecta; en cuanto a vivienda en arrendamiento<sup>135</sup>, inició 250 acciones y terminó 240.

Al respecto, señala el Lic. Juan Carlos Velázquez (Subdirector de Promoción de la Vivienda de la Secretaría del Trabajo, Toluca, Méx., entrevista 11 de mayo de 1987):

En cuanto al programa de vivienda en Arrendamiento: “Este está orientado hacia los trabajadores sindicalizados. En 1984 la instrumentación operativa y administrativa se hace con el concurso de varias dependencias. AURIS

---

<sup>135</sup> “Estas acciones de vivienda surgieron con Del Mazo: vivienda en arrendamiento con opción a compra. Después de cierto tiempo puede adquirirse como propiedad. También hay cooperativas de vivienda. Hay otras centrales que por su cuenta han tratado de aportar vivienda a sus sindicatos afiliados. (Entrevista al Jefe de la

(pertenece a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras), recibe del Banco el crédito, abre concursos para particulares para que concursen en la construcción de unidades habitacionales. AURIS se encarga de que se termine y se le de mantenimiento a esas unidades. La Secretaría del Trabajo, a través de la Sub-Dirección -que se encarga de la promoción, ocupación y pago de la vivienda- se encarga de promover esta oferta de vivienda para que se ocupe.

La Unidad “Fidel Velázquez” fue la primera en construirse y entregarse. Primero fue con arrendamiento puro, pero no fue costeable por el deterioro del inmueble. Nosotros nos encargamos de las unidades Fidel Velázquez e Isidro Labrador, nos encargamos del mantenimiento, parques, administración, cobranza de la renta (misma que mensualmente remitimos a AURIS). De las demás se encarga AURIS.

Aquí no se pagan enganches, si no sólo dos meses de renta, es un criterio de la Secretaría del Trabajo. Originalmente quien se encargaba de esto era el departamento de Promoción de Vivienda para los Trabajadores (1983), pero en 1984 surgió esta Sub-Dirección,<sup>136</sup> y entonces el Departamento pasó a su cargo. Ahora es AURIS quien se encarga del resto.

La promoción se hace directamente a los sindicatos (aunque no se puede separar a las empresas de los sindicatos). Se promueve a los sindicalizados y a los no sindicalizados. La atención a los sindicatos no es por líderes, sino por interesados. Aprovechamos las asambleas ordinarias para promover la vivienda. Las centrales obreras simplemente participan como canales de promoción. Aunque no siempre es través de las centrales dada su ideología y el control político. El líder vende los favores, y nosotros [Lic. Juan Carlos] lo que tratamos es de evitar los `intermediarios`. En las unidades existen de distintas centrales. Es lo ideal. Sino figúrese que todos fueran de la CTM, se organizan y ya no me pagan renta.

---

Unidad de Estudios, Documentación e Información en la Secretaría del Trabajo, Toluca, México. 27 de abril de 1987)

<sup>136</sup> La Sub-Dirección tiene a su cargo el Departamento de Promoción, el Técnico y el Jurídico.

Hay en programa un Proyecto de una bolsa de vivienda (Podrían ser cooperativas). Esto ya se está realizando a través de cursos de capacitación. Promovemos la constitución de Sociedades Cooperativas para la construcción de vivienda; pero esto ya no es vivienda pública. Se les dan los elementos de tipo jurídico y administrativo y además se les canaliza -los canalizamos- la solicitud de crédito a FONHAPO”.

En cuanto a DEPROVIS (Desarrollo Progresivo para la Vivienda Social) “Todos ellos surgieron por invasiones. Los IZCALLI son fraccionamientos, también empezaron con invasiones”. (Entrevista al: Arq. Héctor Elenes, AURIS, ya mencionado). Se terminaron 973 construcciones en 1982 y 300 en 1983; en pie de casa este último año, se elaboraron 6,864 acciones en vivienda rural, 4,000 de mejoramiento, y 4 de materiales para la construcción de parques<sup>137</sup> (Informe de actividades 1987, en el estado de México. AURIS).

Hasta 1985, AURIS había participado en la obtención de 27 decretos presidenciales de expropiación, con una superficie superior a las 6 mil hectáreas (Idem). La mayor parte de ellas se destinaron a la regularización de la tenencia de la tierra. Con lo que se logró una reserva territorial para desarrollos urbanos “convenientemente” ubicados, de los que sobresalen Cuautitlán Izcalli y el Parque Metropolitano de Naucalpan<sup>138</sup>.

Entre 1982 y 1986 la mayor parte de sus acciones se encaminaron hacia el mejoramiento de vivienda, siguiéndole los DEPROVIS que dotaba a las familias de lotes, en fraccionamientos con calles<sup>139</sup> y que surgió como la respuesta del Estado, dentro de la cual la comunidad abandonaba su papel pasivo y se convertía en copartícipe en la solución del problema habitacional. Y finalmente las acciones del Instituto se encaminaron hacia la

---

<sup>137</sup> También expidió 600 certificados, entregó 27,000 escrituras, confirmó 11,640 hectáreas de bienes comunales, se beneficiaron 1,766 productores con bienes comunales confirmados y se tramitaron 36,300 expedientes que regularizaron los derechos agrarios de campesinos (Informe de actividades 1987, en el estado de México, AURIS).

<sup>138</sup> Asimismo, el desarrollo de unidades habitacionales y lotificaciones regularizadas, permitieron el mejoramiento de las condiciones de vida de 50,000 habitaciones del Estado, también ofreció vivienda digna a 60,000 familias; para 1985, AURIS desarrolló un programa cuyo objetivo era la realización de 100,000 acciones de vivienda durante el período de gobierno en el Estado de México (Gobierno del Estado de México, Ibid: 51-52).

<sup>139</sup> La construcción de los fraccionamientos debía estar adecuada a las necesidades materiales y culturales de núcleo familiar, evitar las áreas periféricas desligadas del equipamiento y los servicios y la economía urbana, aprovechar los recursos de la comunidad en la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios públicos. (Gobierno del estado de México, 1985: 76).

vivienda terminada (Cfr. AURIS, Acciones desarrolladas por el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, ver desde 1982 hasta 1986).

En la entidad, AURIS no es el único organismo estatal, también están CRESEM para regularizar, OCEC para polos de desarrollo habitacional, COTREM para comunicaciones y transportes, ISSEMYM y Desarrollo Público del Estado.

#### **4.7. Acciones del INFONAVIT**

En este apartado veremos las promociones de INFONAVIT.

Para solicitar alguno de los programas de vivienda de este instituto federal, todavía para los ochenta, la promoción<sup>140</sup> podía ser de dos tipos:

- 1) sindical (el 90% eran de este tipo, aquí el promotor<sup>141</sup> podía elegir la constructora, solicitar la reserva de suelo, y presentar la demanda), en donde el promotor o representante por lo regular era el líder o el secretario general del sindicato<sup>142</sup> de trabajadores de federaciones o confederaciones;
- 2) empresarial (sólo el 10% eran promociones de este tipo), en donde el promotor era miembro del grupo que solicitaba vivienda y por lo tanto era personal de confianza.

En ese entonces, el INFONAVIT le pagaba al promotor el 1% del costo total de la obra por fungir como tal, -esta información es de acuerdo a la entrevista a Patricia Vázquez (Orientación y Promoción Social de INFONAVIT, 29 de junio de 1987)-, sin embargo otra fuente menciona que percibía del 3 al 5% del costo del programa (Schteingart: 1989: 243). Esto es significativo, si tomamos como ejemplo los años de 1986 y 1987 (para los que se tiene información desglosada por promotor), en donde cada promotor se lleva el 1% del total de la promoción y además negocia con la constructora que va a realizar la obra y a formar parte el padrón de Contratistas de INFONAVIT; dándose una relación entre el promotor, el

---

<sup>140</sup> Los prototipos de vivienda de INFONAVIT son los siguientes, edificio triplex: de tres niveles con 6 departamentos; de 5 niveles con 10 departamentos, y de 5 niveles con 20 departamentos. Algunos son de 2 recámaras, otros de 3; a partir de 1984 es muy probable que, por la crisis económica que impide mayor inversión en materiales de la construcción, se redujeron a 2 recámaras. (Entrevista a Patricia Vázquez, Orientación y promoción social de INFONAVIT, Delegación VII . 15 de mayo de 1987)

<sup>141</sup> Un promotor es “la persona física o moral a la que un grupo de derechohabientes del instituto le otorga su representación para proponer un programa específico de viviendas” (Schteingart: 1989:247)

<sup>142</sup> Esta relación se puede ver más claramente en los casos de Pemex y Stic retomados en el capítulo II.

sindicato, la constructora e INFONAVIT.<sup>143</sup> Como podemos ver en el cuadro 29, *Promociones ante el Infonavit, por parte de la CTM, de acuerdo al promotor en el edo. de Méx. 1986*, hubo promotores como Jesús García Lovera que obtuvieron el 14.5% del total de las promociones de ese año. Esto tiene una relación directa con el tipo de sindicato que representó, el de la industria metalúrgica y farmacéutica que tuvieron la mayor parte de las promociones de INFONAVIT, la primera obtuvo el 9.3%, los embotelladores 10.4% y de alimentos 7.3% de un total de 96 (ver cuadro 30, *Promociones otorgadas por el INFONAVIT, a sindicatos de la CTM en el Edo de México en 1986*). Cabe mencionar que entre las funciones del promotor destacaban las de proponer la demanda para la asignación de vivienda y el establecimiento formal de asociaciones de vecinos, en este sentido el porcentaje que recibían, era el pago que se les daba por cumplir con sus funciones y se contempla en el costo de la vivienda, por lo que es el trabajador quien lo paga.

## **Cuadro 29**

Promociones ante el INFONAVIT por parte de la CTM, de acuerdo al promotor en el edo. de México, 1986

---

<sup>143</sup> En Monterrey por ejemplo, FOMERREY (Fomento Metropolitano de Monterrey) buscaba reforzar el debilitamiento del sistema corporativo con la intervención de las centrales obreras CTM, CROC y la CNOP en la asignación de los lotes para lograr un nexo indispensable entre los pobladores y la institución, de esta manera los solicitantes obtienen acceso a la tierra mediante las gestiones de los líderes de dichas centrales. (Pozas, 1988: 19)

Promotor	No. de Promociones	%
Jesus Gracia Lovera	14	14.58%
Armando Neyra Chávez	8	8.33%
Francisco Márquez Ramos	6	6.25%
Salvador Angulo Navarro	6	6.25%
Rodolfo Martínez Moreno	5	5.21%
Juan Silva Márquez	4	4.17%
Justino Carpio Monter	4	4.17%
Antonio Vera Jimenez	3	3.13%
Gregorio Velázquez Sánchez	3	3.13%
De DOS Promociones	9	9.38%
De UNA Promoción	27	28.13%
Total	96	100.00%

Fuentes: Elaboración propia a partir de sistema de control de obra, sistema de promociones integradas por delegación, Secretaría Técnica de Comité de Promociones de Vivienda, Coordinación de Información y Sistema, Delegación VII, INFONAVIT, edo. de México.

Asimismo en 1987, la mayor parte de las acciones promocionales fueron por parte de dicho líder (Jesús García Lovera) que representó el 5% del total (360) (ver cuadro 31, *Promociones de la CTM ante el INFONAVIT de acuerdo al promotor en el estado de México 1987*), que se hicieron en ese año para los distintos sectores sindicales, de los que la más beneficiada como ya se mencionó, fue la CTM. El sindicato con mayores otorgamientos de vivienda fue el de la industria textil con 6.1% (23) de las promociones, en segundo lugar se ubicó el sindicato de alimentos con 22 y en tercer lugar el minero metalúrgico con 5% , la química farmacéutica con 4.7% y finalmente la de los embotelladores con 3.8% (ver cuadro 32, *Promociones otorgadas por el INFONAVIT de acuerdo al sindicato y sector laboral en el edo. de México en 1987*). Es necesario resaltar que el 53.8% de los promotores tenían solamente una promoción a su cargo, mientras que el 46.2 obtuvo de 2 a más promociones.

### Cuadro 30

Promociones otorgadas por el INFONAVIT a sindicatos de la CTM en el edo. de México, 1986

Sindicatos Beneficiados	No. De Promociones	%
*Alimentos	11	1
Embotelladoras de agua nat. cervezas y en general	10	2
Industria textil de la confección y con.	9	3
Metalúrgia y similares	9	3
Ind. papelería, madera, celulosa, sus mat. primas, cartonera, sim. y con.	5	5
Construcción	5	5
Química, petroquímica, carbon, sim. y con.	5	5
Químico farmacéutica prod. plásticos y sim.	5	5
Comercio y sim.	4	6
Artes gráficas sim. y con.	3	7
Electricistas	3	7
Construcción	3	7
Telecomunicaciones	3	7
Sindicatos Hueleros	2	9
Industria mueblera, metales, estructuras, sim.	2	9
Seguros	2	9
Automotriz	1	10
Maquinaria	1	10
Metal y similares	1	10
Transporte y comunicaciones	1	10
Electrónica	1	10
Servicios	1	10
**Bancario	1	10
No especificado	8	4
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>164</b>

\*Incluye: 2 lácteos, 2 carne, 2 maíz, 1 azúcar, 4 pan y harina

\*\*Se refiere al Banco Obrero

Fuente: Elaboración propia a partir de sistema de control de obra, sistema de promociones de vivienda Programa 1986, delegación de promociones integradas por delegación, Secretaría Técnica de Comité de Promociones de Vivienda, Coordinación de Información y Sistema, Delegación VII, INFONAVIT, edo. de México.

El hecho de que haya sido el sindicato de la industria textil el que recibió mayores otorgamientos de vivienda, creemos se debe a que los sindicatos de la industria textil sobre todo los de la zona industrial Toluca-Lerma, han protagonizado las luchas más importantes de la región, logrando ejercer cierta influencia en otras ramas industriales y sobre otros sectores sociales, pues no se ha limitado sólo a las reivindicaciones laborales si no que han manifestado públicamente su rechazo a la política gubernamental. También han participado con organizaciones sociales del movimiento urbano y los partidos de oposición (Cf. Montoya, 1986).

### Cuadro 31

Promociones de la CTM, ante el INFONAVIT de acuerdo al promotor en el edo. de México, 1987

Promotor	No. de Promociones	%
Jesús García Lovera	18	5.00%
Leonel Domínguez Rivero	11	3.06%
Abel Domínguez Rivero	10	2.78%
Armando Neyra Chávez	9	2.50%
Francisco Márquez Ramos	6	1.67%
Salvador Angulo Navarro	6	1.67%
Luis Mayen Ruíz	5	1.39%
Antonio Varela Jiménez	4	1.11%
Gilberto Muñoz Mosqueda	4	1.11%
Gregorio V. S.	4	1.11%
Jesús Moreno Jiménez	4	1.11%
Juan Silva Martínez	4	1.11%
Lorenzo Valdepeña Machuca	4	1.11%
Marco A. Fajardo Mtz.	4	1.11%
Francisco Flores Monterrosas	3	0.83%
José de Jesús Camacho Dueñas	3	0.83%
Leonardo Rodríguez Alcaine	3	0.83%
Marcelino Reynoso Chaparro	3	0.83%
Roberto Casrellanos Tovar	3	0.83%
Ruben Mayén Sánchez	3	0.83%
Salvador Martínez Flores	3	0.83%
De DOS Promociones	26	7.22%
De UNA Promoción	194	53.89%
Total	360	100.00%

Fuentes: Elaboración propia a partir de sistema de control de obra, sistema de promociones integradas por delegación, Secretaría Técnica de Comité de Promociones de Vivienda, Coordinación de Información y Sistema, Delegación VII, INFONAVIT, edo. de México.

## Cuadro 32

Promociones otorgadas por el INFONAVIT de acuerdo al Sindicato y Sector Laboral, en el edo. de Mex. 1987

SECTOR LABORAL	TOTAL	IMSS	TELEFONISTAS	BANQUEROS	CTM	IDEP.	CROM	SNM	COR	CROC	FFCC	NO SIND.
SIND. TEXTIL	23				13	4	5			1		
ALIMENTOS***	22				22							
MINERO METAURGICOS	15				11		3	1				
SERVICIOS	13				6		4			3		
METAL Y SIM.	12				3	6	3					
QUIMICA FARMA.	12				9	2	1					
EMBOTELLADORAS	12				11		1					
TELECOMUNICACIONES	8				6		2					
PAPELERA**	8				7		1					
QUIMICA--PETROQUIMICA	8				6	1	1					
ELECTRODOMESTICOS	7				3	2	2					
ARTES GRAFICAS Y SIM.	7				6	1						
TRANS. Y COMUNICACIONES	6				2	3	1					
AUTOMOTRIZ	5				1	2	1			1		
CONSTRUCCION	5				3	2						
COMERCIO	5				5							
SIND. NAL CONST.	3				3							
ACEITES Y JABONES	3				1		2					
BANCARIOS	3			2	1							
MUEBLERA***	3				1		1			1		
ELECTRONICA	3				2	1						
SEGUROS	2				2							
FERROCARILERO	2										2	
ELECTRISISTAS	2				2							
HULERO	2				1	1						
VIDRIO	1					1						
MAQUINARIA	1						1					
IMSS	1	1										
TELEFONISTAS	1		1									
LOZA	1					1						
NO ESPECIFICADOS	59				7	37	6		4	5		
NO SINDICALES	102											102
Total	357	1	1	2	134	64	35	1	4	11	2	102

\* Incluye madera, cartonera, celulosa y plástico.

\*\* Incluye metales, estructuras y sim.

\*\*\* Incluye: pan, lácteos, azúcar, carne y harina.

Fuente: Elaboración propia a partir de sistema de control de obra, sistema de promociones integradas por delegación, Secretaría Técnica de Comité de Promociones de Vivienda, Coordinación de Información y Sistema, Delegación VII, INFONAVIT, edo. de México.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

Este otorgamiento de promociones a determinados sindicatos responde a lo que ya se había hecho referencia en el capítulo II, sobre los integrantes de la asamblea general de INFONAVIT, pues parte de los trabajadores que la conforman pertenecen a los sindicatos de petróleos, textiles, azúcar, embotelladoras, metalúrgicos, ferrocarrileros y electricistas, todos éstos pertenecientes al PRI. Otro factor puede ser el referente a las aportaciones por empresa destinadas a INFONAVIT y que corresponden al 5% de los salarios y las industrias que mayor cantidad aportan son: la de transformación y la extractiva, debido al mayor número de trabajadores por empresa.

Si esto lo comparamos con otra entidad, vemos que en Puebla, por ejemplo, cada empresa asume de manera diferente la aportación al INFONAVIT y, cada uno de los (empresarios) lo aprovecha de manera diferente, dependiendo de su propia solidez económica, para mantenerse dentro de la competencia industrial. Por ejemplo, los empresarios de la Textil se resisten en la medida, para ellos muy importante, que las aportaciones no aumenten, porque eso les aumenta los costos de mano de obra; y les importa mantener siempre su capacidad de negociación con el Estado para evitar el alza de la contribución e incluso, a veces, han pedido su eliminación o el subsidio del Estado en otros rubros (exportación, materia prima, etc.) para contrarrestar el aumento en el precio de la fuerza de trabajo. Para ellos la mano de obra no la pagarán a más de lo que está estipulado en el contrato Ley.

Porque los empresarios de la industria textil (en Puebla) no consideran como una prestación social a la vivienda. Las prestaciones sociales son aquéllas que han negociado con el Estado y que están en los contratos de trabajo; y la vivienda no está negociada dentro del Contrato Ley; por lo tanto no es considerada como prestación social y no se sienten obligados a darla (Patiño, 1982:131).

Argumentan además, que el pago del 5% al INFONAVIT no es un factor de estabilización de la mano de obra que sí les interesa, -por ejemplo, los torneros o mecánicos generales que se encargan del mantenimiento de la máquina- pues no les asegura el poder fijar en su empresa a estos trabajadores, porque el obrero no se endroga con la empresa sino con el INFONAVIT, entonces el obrero puede cambiar de trabajo sin ningún problema. Si bien reconocen que el INFONAVIT no le da casa a un trabajador eventual (puesto que necesita

garantizar cierta estabilidad en el trabajo como garantía de pago), la vivienda no les representa ningún mecanismo de estabilización y por lo tanto no les interesa.

Otra cosa sucede con Volkswagen y la industria química poblana. Por ejemplo en ésta última existe toda una política de no estabilización, pero sí de compensación y de aumento a la productividad relacionado con la vivienda. Y está dispuesta a pagar no sólo el 5% sino el 8% (!! ) a INFONAVIT, y dan una gran cantidad de prestaciones (despensa, becas a obreros, becas para sus hijos, etc). Esta es toda una política permitida por su estabilidad económica. Pues se trata de una empresa transnacional que goza de grandes privilegios y que, a su vez les permite privilegiar a sus trabajadores, cuyo nivel de vida está por encima de los obreros del lugar. (Ibid: 131)

A estos empresarios de Puebla, la vivienda les representa una forma de recompensa a sus obreros y una recompensa, fundamentalmente pagada por el Estado. Y que a ellos les reditúa en estabilidad social (Idem). Algunas empresas ni siquiera toman en consideración la necesidad de vivienda de sus trabajadores porque sus propias características productivas impiden la estabilidad en el trabajo, o porque su política de cooptación ha solventado en principio, este problema.

Por ejemplo la metal-mecánica, tiene una rotación de personal que es pasmosa. Como las empresas de este tipo en su mayoría son pequeñas, no tienen capacidad para absorber los gastos debidos a la mano de obra, por esta razón aceptan el papel de formadoras de mano de obra calificada para otras empresas. Sin embargo esto va en detrimento de las prestaciones sociales que tiene el obrero, no tienen seguro social, y menos vivienda como prestación porque los patrones no le van a dar vivienda a un obrero que les va a durar un año o dos. (Ibid: 132)

Se puede decir que en Puebla, los obreros de la Industria Tradicional de acuerdo a un estudio de caso el 50% son propietarios de vivienda, mientras que los de la industria Dinámica<sup>144</sup>, los propietarios apenas alcanzan el tercio (30.3%), sin embargo existe un porcentaje más elevado de beneficiarios de la promoción estatal de vivienda (19.3%) que los obrero de la Tradicional (11%) que por lo regular tienen casa propia. La mayor parte de los

obreros acceden a la vivienda por autoconstrucción lo que se debe a las características de empleo en que están insertos (Ibid: 133).

Así pues, la estructura del mercado de la vivienda al conjuntarse con la estructura del empleo obstaculiza la posibilidad de acceso de los obreros, no sólo a la propiedad, sino a las formas de confort mínimas adquiridas en la sociedad (Ibid: 137).

Pero volvamos a la entidad mexiquense, en donde por lo general, en la mayoría de los casos las promociones eran sindicales; podía ser la misma central, pero con distintos sindicatos (p.e. Coca Cola, Textiles, etc.). Para la promoción se requiere mínimo 25 personas. A INFONAVIT le corresponde el 8% –de cada promoción- para canalizarlos a solicitudes individuales, es decir asignaciones libres; por ejemplo si una promoción solicita 100 viviendas con 8 se queda INFONAVIT (entrevista a Patricia Vázquez, Orientación y promoción social de INFONAVIT, Delegación VII . 15 de mayo de 1987).

Cada año, de mayo a julio normalmente se abre la convocatoria para la solicitud de vivienda a nivel nacional (aparece en los periódicos en todo el país), a partir de ahí se empiezan a recibir todas las promociones a nivel nacional en la delegación de INFONAVIT ubicada en Barranca del Muerto, D.F. Ahí el comité técnico de vivienda junto con el Consejo de Administración resuelven las promociones que se aceptarán, posteriormente se envían las asignaciones a cada delegación estatal. Se acepta la promoción un año antes del financiamiento, siempre es así (entrevista a Patricia Vázquez, ya mencionada). Los lotes están divididos según los montos salariales de los trabajadores, así una promoción puede obtener vivienda en dos diferentes unidades habitacionales según los salarios percibidos por sus trabajadores.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Las ramas industriales incluídas en la industria tradicional son: textil, papelera, alimenticia; y de la industria dinámica: la metal-mecánica, metalúrgica, automotriz, química, etc. (Cfr. Patiño, 1982 ).

<sup>145</sup> A un 70% de avance de la construcción se empiezan a dar los precios de venta y el número de promociones (Patricia Vázquez, entrevistada).

Los requisitos para las promociones de INFONAVIT eran las siguientes: licencia de construcción, planos, prototipos de vivienda, tipo de suelo, nombre del promotor, etc. Cabe aclarar que las promociones sólo eran para la línea 1 (vivienda terminada). Si ya estaba saturado el municipio para donde se solicita la promoción, entonces se construía en otro pero dentro el área más cercana a la empresa solicitante, por ejemplo en 1986, la mayor parte de las construcciones de vivienda se realizaron en el municipio de Cuautitlán Izcalli correspondiéndole el 43.7% del total y en 1987 le correspondió el 48.8%, siguiéndole Coacalco con 24.7%, Metepec 6.6% Toluca 6.3%, Ecatepec 3.0% y Tultitlán 1.6 (ver cuadro 33, *Promociones de vivienda otorgadas por Infonavit por municipio en el estado de México 1986*).

### Cuadro 33

Promociones de vivienda otorgadas por INFONAVIT,  
por municipio, 1986

Municipio	No. De Promociones	%
Cuautitlán	42	44.2
Coacalco	22	23.2
Sn. Mateo Atenco	18	18.9
Tlalmanalco	3	3.2
Tlalnepantla	3	3.2
Ixtapaluca	2	2
Metepec	2	2
Ecatepec	1	1.1
Texcoco	1	1.1
Tlalmanalco	1	1.1
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de sistema de control de obra, sistema de promociones de vivienda. Programa 1986, Relación de Promociones Integradas. Secretaría Técnica del Comité de Promociones de Coordinación de Información y Sistemas. Delegación VII, edo. de México.

En una misma unidad habitacional pueden existir diferentes promociones de diferentes grupos, en donde la asociación civil que se conforme para la solución de los servicios comunitarios, puede estar conformada por 4 promociones. En una unidad habitacional pueden existir de 10 a 15 promociones teniendo varias asociaciones civiles, integradas por distintos sindicatos aunque de la misma central. “Normalmente se procura no mezclar a las centrales obreras porque por lo general hay pugnas entre ellas. Se procura no

juntar sindicatos independientes con CTM. Es más fácil que se le acepte una promoción a la CTM que a un sindicato independiente, pero eso ya son decisiones políticas” (entrevista a Patricia Vázquez, ya mencionada). Lo cual podemos constatar en 1986, ya que las promociones aumentaron para la CTM<sup>146</sup>. Al respecto, suponemos que esto se derivó de las pugnas que existieron en el año anterior con la CTM al quitarle viviendas ya asignadas para otorgárseles a los damnificados del sismo de 1985 en el D.F. Por ello, en 1986, se da un mayor juego entre diferentes sectores, correspondiéndole a la CTM 129 (35.8%) de las promociones y a los independientes 67 (19.7%).

El trámite puede ser a través del sindicato o individual, el trabajador solicitante puede ser sindicalizado o no y lo hará directamente ante el INFONAVIT

En las asignaciones de vivienda de INFONAVIT no hay permutas, ni traspasos, ni cambios de departamentos. Cuando se entrega la vivienda se les da el certificado de ésta y es hasta que termina de pagar el crédito (que tiene un plazo de 10 a 15 años máximo) cuando adquiere la escritura pública, por lo tanto siendo propia la vivienda ya puede utilizarse para obtener ganancias a corto término, pues para ello se puede acudir a recursos como los siguientes: venderla, alquilarla, utilizarla como tienda o taller, criar en ella animales con fines de negocio o para la propia subsistencia del propietario y su familia, utilizarla como garantía para obtener préstamos o créditos (Eckstein: 1982: 243). También “puede prestarla o, utilizarla para otra cosa que no sea vivienda mientras no sea un tugurio, casa de citas, caso que ya se dió en cierta unidad” (entrevista a Patricia Vázquez, ya mencionada).

En INFONAVIT lo que determina la posibilidad de acceder a la vivienda es el monto del salario. Pero no todos acceden a la vivienda a través de organismos estatales, sino que se vuelven propietarios a través de la autoconstrucción y eso está determinado por el ingreso familiar y no el salario. En general, las familias obreras no cuentan más que con los salarios del jefe de familia; y en estos casos, la composición familiar define en gran parte, la proporción del salario que se destinará a la vivienda (Patiño, 1982: 128-129).

---

<sup>146</sup> Ya desde 1976, en un estudio elaborado por Cheetan Rosemond y Oscar Núñez, el 53.4 de las viviendas asignadas en la Unidad Habitacional el Rosario correspondieron a la CTM, para la asignación se tomó en cuenta la afiliación sindical del sector industrial de Azcapotzalco, Tlalnepantla y Naucalpan principalmente. Según este estudio esta selección se dió tomando en cuenta la distancia y el tiempo de transporte y el lugar de trabajo.

Cuando se hace la entrega de la vivienda, ésta se realiza conjuntamente entre INFONAVIT y el promotor de esas viviendas a los trabajadores acreditados (entrevista a Patricia Vázquez, ya mencionada).

De esta manera, el municipio del estado de México más beneficiado con la dotación de vivienda, en la década que va de 1977 a 1987 fue Cuautitlán Izcalli, en ese lapso se le otorgaron un total de 23,254 viviendas, siguiéndole Coacalco y Ecatepec con 10,472 y 7,678 respectivamente.

El caso de Cuautitlán Izcalli es muy interesante, pues desde su surgimiento ahí hubo cierta predisposición, fue planeado como municipio modelo de descentralización, y la vivienda formó parte en esa política desde la creación de este municipio, el 121, en el edo. de México. Por eso se apuntalaron este tipo de acciones, porque fue una mediación entre la presión social, la burocracia sindical y la política habitacional mediante la distribución de vivienda a través del INFONAVIT. Por ello el caso de Cuautitlán Izcalli es un ejemplo muy claro de las mediaciones que existen entre la política habitacional y la burocracia sindical que en ese tiempo estaba interviniendo.

Es importante destacar que 1980 fue el año en que el INFONAVIT entregó una mayor cantidad de casas (9,219), cifra que descendió considerablemente en los siguientes tres años, en 1984 sin embargo este comportamiento tuvo un ascenso importante, situación que se repitió en el siguiente año, observando una baja en los años subsecuentes (ver cuadro 34, *Dotación de viviendas de INFONAVIT por municipio en el estado de México 1977-1987*).

Hasta 1983 la acción tripartita entre los empresarios, trabajadores y gobierno a través del INFONAVIT, permitió la realización de más de 53,000 acciones de vivienda en el estado de México, que beneficiaron a 297,000 habitantes (Gobierno del Estado de México, 1985:50).

En 1982 a nivel nacional se benefició a la CTM con mayor número de viviendas, situación que no cambió en el estado de México, en donde también obtuvo el más alto número de viviendas, siguiéndole en orden de importancia los no sindicalizados. En los años que van de 1983 a 1987 estas tendencias se mantuvieron constantes. Aunque cabe resaltar que 1985 y 1987 fueron los años en que se aprobaron más viviendas con 8,179 y 7,945 respectivamente.

En 1986 se benefició a un mayor número de sectores obreros con la aprobación de vivienda (ver cuadro 35, *Número de viviendas aprobadas y construídas por municipio y central obrera 1982-1987*).

De 1983 a 1987 se observó un incremento casi del doble de la inversión en vivienda terminada por parte de INFONAVIT en el estado de México, no así el número de créditos que se otorgaron con el financiamiento, ya que éstos en algunos años tendieron a disminuir. Ello tal vez se deba al incremento de los costos de los materiales de construcción para poder otorgar más viviendas terminadas (ver Anexo *Plan de financiamiento 1983-1987 línea I*).

Por su parte, en las líneas II a V también existió una disminución del número de créditos otorgados y un monto de inversión que cada año era más elevado.

Es imperante resaltar que el estado de México en todo momento, desde 1980 a 1986, ocupó el segundo lugar a nivel nacional en cuanto al plan de financiamiento que le fue asignado por INFONAVIT. Finalmente, en los proyectos de inversión se le otorgaron cantidades considerables a las previstas por este instituto (ver cuadro 36, *Cuadro comparativo del plan de labores y financiamiento. Proyectos de inversión. 1980-1986. De acuerdo a los primeros cinco lugares*).

Cabe resaltar que, en algunas ocasiones INFONAVIT también construyó gran parte de sus fraccionamientos sin licencia como se puede observar, en el cuadro 37, *Reservas territoriales con destino habitacional sin licencia 1975-1981*, en este caso los fraccionamientos se ubican en terrenos posiblemente ejidales con alto contenido de salitre por pertenecer al ex-Lago de Texcoco, lo que ocasiona, como en el caso de Nezahualcóyotl, serios problemas para el municipio en la dotación de servicios, además de que trae consecuencias de hundimientos serios y grietas en las viviendas. Por lo que se puede deducir, que ante eso, los gobiernos municipales niegan las licencias de construcción, sin embargo INFONAVIT pasa por alto las disposiciones. Y en este caso, un organismo representativo a nivel estatal como es Auris, también poseía grandes cantidades de reservas territoriales en lugares no aptos para la construcción habitacional, a pesar de ello, les daba este destino.

### Cuadro 34

Dotación de viviendas de INFONAVIT por municipio en el edo. de Méx. 1977-1987

Municipio	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	Total
Cuautilán		1,132	1,200	3,045	1,716	1,621	2,218	2,410	3,027	2,965	3,920	23,254
Coacalco	200	333	515	370	150	552	500	1,712	2,178	1,772	2,190	10,472
Ecatepec	667	231	954	2,432	854	765	408	512	573	160	122	7,678
Metepec	320	68	431	386	315	291	316	639	910	671	466	4,813
Tlalnepantla	220	116	560	898	398	98	356	458	390	328		3,822
Tultitlán	300	298	748	1,322	166	198	152	49		76	50	3,359
Tultepec						140	364	502	260	140	100	1,506
Toluca	73		143		114	300	200	100	100	42	354	1,426
Naucalpan		208	293	350		100	114					1,065
Tepetzotlán									240	280	140	660
Texcoco				126			80	50	40	90	76	462
Tlalmanalco					50		40	50	40	86	99	365
Lerma									70	110	140	320
Ixtapaluca									160	80	76	316
Ixtapan de la S.			76	90				60	49			275
Chalco								50	100	78	36	264
Nicolás R.						85	65	100				250
Chicoloapan							100	46	42			188
Sn. Mateo A			114									114
Otumba						102						102
Tlaxianguango											86	86
Atzacmulco											50	50
Los Reyes											40	40
Atizapán	477			200	185							862
Total	2,257	2,386	5,034	9,219	3,948	4,252	4,913	6,738	8,179	6,878	7,945	61,749

Fuente INFONAVIT, Sistema Integral de Información, 1987.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### Cuadro 35

Número de viviendas aprobadas y construidas por municipio y Central Obrera 1982-1987.

1982

MUNICIPIO	SNM	COR	NS	CTM	CROC	INDEP	COCEM	TOTAL
COACALCO	102	50	400					552
CUAUTILAN		95	536	849	141			1621
ECATEPEC	80		215	198	198	94		785
METEPEC			50	202		39		291
NAUCALPAN				100				100
NICOLAS ROMERO				85				85
OTUMBA			102					102
TLALNEPANTLA				98				98
TOLUCA			250	50				300
TULTEPEC				140				140
TULTITLAN	50		48				100	198
TOTAL	232	145	1601	1722	339	133	100	4272

1983

MUNICIPIO	NS	CTM	CROM	SNM	INDEP	CROC	COR	COCEM	FFCC	TOTAL
CHICOLOAPAN	100*									100
COACALCO	78	160	46	144	72					500
CUAUTILAN	1052	780	52		141	150	43			2218
ECATEPEC	152	154				102				408
METEPEC	185	131								316
NAUCALPAN		66				48				114
NICOLAS ROMERO		65								65
TOLUCA	150	50								200
TULTEPEC		364								364
TULTITLAN	112							40		152
TEXCOCO		80								80
TLALMANALCO		40								40
TLALNEPANTLA		180				80			96	356
TOTAL	1829	2070	98	144	213	380	43	40	96	4913

\*Fueron aprobados pero aun no se ha iniciado la construcción

Comentario: habría que ver si todavía no se inicia la construcción ya que la información fue proporcionada en 1987.

1984

MUNICIPIO	CTM	CROC	CROM	INDEP	SNM	COR	COCEM	FFCC	NS	S/SECTOR	TOTAL
CHALCO	50										50
CHICOLOAPAN	46										46
COACALCO	338	72	92	72	56					1082	1712
CUAUTILAN	1086	72	150	122		98			882		2410
ECATEPEC	160	216					100		36		512
IXTAPAN DE LA SAL		60									60
METEPEC	260	69		41					269		639
NICOLAS ROMERO	100										100
TEXCOCO	50										50
TLALNEPANTLA	112	210		40				96			458
TLALMANALCO	50										50
TOLUCA									100		100
TULTITLAN							49				49
TULTEPEC	502										502
TOTAL	2754	699	242	275	56	98	149	96	1287	1082	6738

1985

MUNICIPIO	NS	CTM	CROC	CROM	COR	INDEP	BAN	IMSS	COCEM	FFCC	TOTAL
ATLACOMULCO	100*										100
CHALCO		42									42
COACALCO	1368	236	154	220	92	108					2178
CUAUTITLAN	618	1498	244	286	170	108	51	52			3027
ECATEPEC		112	333						128		573
IXTAPALUCA		160									160
IXTAPAN DE LA SAL			49								49
LERMA	70										70
METEPEC	260	412	100			36	50	52			910
TLALMANALCO		40									40
TLALNEPANTLA		36	210							144	390
TOLUCA	100										100
TULTEPEC		260									260
TEPOTZOTLAN	240										240
TEXCOCO		40									40
TOTAL	2756	2836	1090	506	262	252	101	104	128	144	8179

\*No hay comentario sobre esta nota.

1986

MUNICIPIO	CTM	CROM	CRT	SNM	INDEP	NS	CROC	COR	TEL	BAN	CTC	FFCC	COCEM	IMSS	TOTAL
CHALCO	42		36												78
COACALCO	308	262		46	72	1084									1772
CUAUTITLAN	1233	292				414	688	56	36	62	36	148			2965
ECATEPEC	120												40		160
IXTAPALUCA	60														60
METEPEC	321					270			30					50	671
LERMA	40					70									110
TLALNEPANTLA	88						240								328
TLALMANALCO	86														86
TEPOTZOTLAN					280										280
TOLUCA										42					42
TULTITLAN					76										76
TULTEPEC	140														140
TEXCOCO												90			90
TOTAL	2458	554	36	46	72	2194	928	56	66	194	36	148	40	50	6878

1987

MUNICIPIO	NS	CTM	CROM	CTC	CROC	COR	MIN	INDEP	FFCC	BAN	IMSS	TEL	COCEM	TOTAL
ATLACOMULCO	50													50
COACALCO	814	478	364	164	150	128	56	36						2190
CUAUTITLAN	780	1372	504	190	624	138		36	148	46	46	36		3920
CHALCO		36												36
ECATEPEC		72											50	122
IXTAPALUCA		76												76
LERMA	140													140
LOS REYES		40												40
METEPEC	200	266												466
TEPOTZOTLAN	140													140
TEXCOCO		76												76
TIANGUISTENGO	86													86
TLALMANALCO		99												99
TOLUCA	102	102			78			30		42				354
TULTEPEC		100												100
TULTITLAN													50	50
TOTAL	2312	2717	868	354	852	266	56	102	148	88	46	36	100	7945

Fuente: Sistema Integral de Información. 9 mayo 1987.

TESIS CON  
FALLA DE ORDEN

De 1980 a 1987 el INFONAVIT adquirió grandes superficies de terrenos en el estado de México, pero 1982 fue el año en que compró más cantidad de tierra, de este año hasta 1984 se observó una disminución paulatina de las superficies adquiridas por el instituto, recuperándose sustancialmente durante los dos siguientes años (ver cuadro 38, *INFONAVIT: terrenos adquiridos en el estado de México, a distintos ofertantes, 1981-1986*).

En realidad INFONAVIT en ese entonces, logró crear importantes reservas territoriales que cubrían una superficie de 51 millones de metros cuadrados en más de 90 localidades en el país, cabe aclarar que la mayor parte de esos terrenos se ubicaban en las periferias de las ciudades en donde el costo de infraestructura y urbanización lo cubre el instituto ante la imposibilidad de los municipios de hacerlo (Núñez, op.cit: 362-363).

En el estado de México de 1981 a 1986, INFONAVIT adquirió reservas de suelo principalmente a constructoras e inmobiliarias, correspondiéndoles 19 de un total de 39 adquisiciones. A los particulares les compró 14, a AURIS 4, y sólo una al gobierno del estado de México y otra a la Banca privada (Cfr. INFONAVIT, Informes anuales de actividades: 1981, 1982..., 1986). Se pudo observar también que, los precios del suelo variaron de acuerdo a la zona o municipio en que se ubican, así como por el tipo de tenencia del terreno, un caso muy específico se dió en Ecatepec en 1981 y 1982, en donde los terrenos que podían considerarse de régimen ejidal tenían menor valor que aquéllos procedentes de la propiedad privada o de las inmobiliarias; otro caso similar lo representa Tultitlán. Por otra parte de 1983 a 1986 el suelo adquirió mayor valor en los municipios de Metepec y Coacalco (ver cuadro 39, *Superficie de los terrenos adquiridos por INFONAVIT en el estado de México 1981-1986*).

## Cuadro 36

Cuadro comparativo del plan de labores y financiamiento. Proyectos de inversión INFONAVIT, 1980-1986.  
de acuerdo a los primeros cinco lugares\*. (en miles de pesos)

AÑO	ENTIDAD FEDERATIVA	PLAN DE LABORES Y FINANCIAMIENTO			PROYECTOS DE INVERSIÓN		
		VIVIENDAS	INVERSIÓN	%	VIVIENDAS	INVERSIÓN**	%
1980	D.F	7457	2,820,100	19.13	5720	2,560,279	12.74
	MEXICO	4462	1,475,100	10	9230	4,095,273	20.38
	NUEVO LEÓN	3042	972,800	6.6	3388	1,316,168	6.55
	VERACRUZ	2957	902,300	6.12	3622	1,423,531	7.08
	JALISCO	2984	907,800	6.14	3249	1,118,723	5.57
	<b>TOTAL</b>	<b>20903</b>	<b>7,075,100</b>	<b>47.99</b>	<b>25209</b>	<b>10,513,974</b>	<b>52.32</b>
1981	D.F	5591	3,029,554	16.86	6033	4,341,785	21.11
	MEXICO	3815	1,959,427	10.9	4026	2,565,839	12.47
	NUEVO LEÓN	2815	1,269,601	7.07	2678	1,328,218	6.46
	VERACRUZ	2565	1,148,612	6.38	2852	1,264,861	6.15
	JALISCO	2245	967,442	5.39	2454	1,030,744	5.01
	<b>TOTAL</b>	<b>17031</b>	<b>8,374,636</b>	<b>46.6***</b>	<b>18043</b>	<b>10,531,447</b>	<b>51.2</b>
1982	D.F	7216	5,150,413	17.33	9724	6,654,910	17.75
	MEXICO	4662	3,232,322	10.88	4623	3,628,860	9.82
	NUEVO LEÓN	3662	2,140,937	7.21	3838	2,450,329	6.54
	VERACRUZ	3264	1,845,359	6.21	4240	2,575,200	6.87
	JALISCO	2755	1,600,016	5.38	3591	1,841,056	4.9
	<b>TOTAL</b>	<b>21559</b>	<b>13,969,047</b>	<b>47.01***</b>	<b>26016</b>	<b>17,150,355</b>	<b>45.88</b>
1983	D.F	6385	7,595,652	16.99	7032	12,236,906	20.43
	MEXICO	5006	4,790,299	10.71	4973	6,936,410	11.58
	NUEVO LEÓN	3334	3,267,087	7.31	3896	3,951,637	6.6
	VERACRUZ	3329	3,064,545	6.85	2964	4,184,434	6.99
	JALISCO	2681	2,332,268	5.22	2753	3,069,726	5.13
	<b>TOTAL</b>	<b>20735</b>	<b>21,049,851</b>	<b>47.08***</b>	<b>21618</b>	<b>30,379,113</b>	<b>50.73</b>
1984	D.F	7314	12,506,043	17.31	7288	14,993,591	12.63
	MEXICO	4997	8,331,571	11.53	6532	12,489,283	10.52
	NUEVO LEÓN	3896	5,505,306	7.62	5812	10,262,603	8.65
	JALISCO	2947	4,146,384	5.74	4251	6,319,219	5.32
	VERACRUZ	3022	4,085,055	5.66	4731	7,369,997	6.21
	<b>TOTAL</b>	<b>22176</b>	<b>34,574,359</b>	<b>47.86***</b>	<b>28614</b>	<b>51,434,693</b>	<b>43.33</b>
1985	D.F	7410	23,261,364	16.15	9984	31,772,556	15.78
	MEXICO	5940	15,880,644	11.02	8046	20,325,434	10.1
	NUEVO LEÓN	4270	10,368,876	7.2	6540	15,633,730	7.77
	VERACRUZ	4140	9,359,628	6.5	5446	11,869,539	5.9
	JALISCO	3303	7,871,843	5.46	4366	10,411,639	5.17
	<b>TOTAL</b>	<b>25063</b>	<b>66,742,355</b>	<b>46.33</b>	<b>34382</b>	<b>90,012,898</b>	<b>44.72</b>
1986	D.F	7415	31,500,000	14.51	8188	46,763,000	17.25
	MEXICO	6011	24,598,000	11.33	6873	32,183,000	11.87
	NUEVO LEÓN	4271	15,422,000	7.1	4467	14,387,000	5.31
	VERACRUZ	4080	14,215,000	6.55	4193	15,707,000	5.79
	JALISCO	3494	13,591,000	6.26	3824	15,666,000	5.78
	<b>TOTAL</b>	<b>25271</b>	<b>99,326,000</b>	<b>45.75***</b>	<b>27545</b>	<b>124,706,000</b>	<b>46</b>

\* Elaborados a partir de la información obtenida en los informes de actividades de INFONAVIT de 1981-1986.

\*\* Incluye 1.546.349 millones de pesos por concepto de terrenos aprobados en las promociones de vivienda y 344,425 millones por concepto de urbanizaciones.

\*\*\* Porcentaje de inversión de las primeras 5 entidades federativas de acuerdo al peso que les corresponde del total de entidades federativas (32).

Comentario: siempre en segundo lugar el estado de México después del D.F. en cuanto al Plan de Labores e Inversión.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### 4.7.1. Las Constructoras de INFONAVIT

Para 1980 en el estado de México la Construcción significó el 7.34% de producto interno bruto con una participación estatal de 11.13%, es decir un total de 276,192.9 millones de pesos y a nivel nacional el 6.46% (Del Mazo, 1983: s/n).

En 1982, trabajaban para INFONAVIT en el estado de México 80 constructoras<sup>147</sup>. (Padrón de contratistas de INFONAVIT, 1982)

Para 1986 se tenían registradas en el Distrito Federal el mayor número de constructoras a nivel nacional (71), siguiéndole el estado de México con 45. En la primera entidad mencionada 110 compañías tenían domicilio en la misma, lo que se puede explicar porque algunas de ellas surgen en el proceso de la construcción y al término desaparecen. (Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1986: 67).

Las constructoras tenían que corresponder al padrón de contratistas de INFONAVIT. El promotor escogía la que deseaba que le construyera si a caso tenía una que no era de INFONAVIT, es decir que no pertenecía al Padrón de Contratistas, entonces tenía que solicitar su inscripción al Padrón de INFONAVIT y cubrir los requisitos para ser aceptada y que realizarae la obra. Por lo regular las centrales obreras ya tenían conocimiento de las constructoras con capacidad técnica existentes en el Padrón, y la solicitaban para la construcción de la obra<sup>148</sup> (entrevista a Patricia Vázquez, ya nencionada). El contrato entre el promotor y la constructora era independiente de INFONAVIT, aunque sea utilizado un formato de esta institución.

Se requiere de constructoras, urbanizadoras, edificadoras, etc. A veces las propias constructoras solicitan de otras para la electrificación, acabados, etc., y ella se encarga de solicitarla y contratarla.

---

<sup>147</sup> La mayor parte de éstas aparecían y desaparecían, sobre todo en la zona de Naucalpan y en otras los dueños tenían registradas varias compañías constructoras.

<sup>148</sup> Muchas de las veces esas constructoras edifican con deficiencias lo que responde al “contratismo” y corrupción existente entre autoridades que sobreponen sus intereses lucrativos en compañías constructoras de su propiedad o de parientes y amigos que edifican dichas obras (Cfr. “El urbanismo de la corrupción”, La Jornada.Secc. Perfil. 19 de octubre de 1985. p.20).

### Cuadro 37

Reservas territoriales con destino habitacional sin licencia 1975-1981.

IZCALLI	SUPERFICIE HECTAREAS	%	LOTES HABITACIONALES		LOTES COMERCIALES	%	TOTAL DE LOTES	CASAS POR CONSTRUIR
			ABSOLUTOS	%				
SAN PABLO	4.6	13.53%	184	92.93%	14	7.07%	198	272
SATA CLARA II (CROC II)	8.9	26.18%	370	100.00%			370	740
SANTA CLARA II( INFONAVIT)	20.5	60.29%	855	100.00%			855	1710
TOTAL	34	100.00%	1409	99.02%	14	7.07%	1423	2722

Fuente: Elaborado a partir del Informe de Actividades 1975-1981. Gobierno del estado de México-AURIS.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

A algunas constructoras ya no les interesa tanto la construcción,<sup>149</sup> ya que los costos son siempre los mismos, los mismos cajones se repiten, por lo que ya no pueden obtener “ingresos extras”, así que prefieren contratos de urbanización<sup>150</sup> (Entrevista a funcionaria del sistema de control de obra de la delegación VII de INFONAVIT en el estado de México, 10 de agosto 1987). En algunos casos INFONAVIT “reparte la obra entre dos constructoras ya que todas ellas quisieran sacar el mayor provecho, ganan las que tienen mejores relaciones con los (agentes) responsables del financiamiento, es decir, los bancos y en los trámites legales a nivel local (licencias de construcción, permisos, usos del suelo, etc. Aunque más bien, empiezan la obra sin licencia por la dificultad de los trámites. Si bien logran ser aceptadas en INFONAVIT y cubren todos los requisitos, no siempre permanecen dentro, puesto que les es imposible terminar la obra, -y se ha dado el caso de una que quebró-; o porque abandonan la obra, a esas se les sigue un juicio y ya no vuelven a trabajar para el instituto (entrevista a funcionaria, Idem).

De acuerdo a una serie de entrevistas realizadas a partir de 1981 (ver Schteingart, 1985: 4), en donde se analizaron 21 empresas productoras de vivienda en México, estas fueron clasificadas de acuerdo a su tipo en 5 grupos: a) las vinculadas a empresas constructoras más o menos importantes, (Elefante, S.G. Construcciones, Gutsa, Inmobiliaria Lennon, Ica, Grupo Ballesteros); b) las que surgen a partir de financieras (Confraco, Incobusa); c) las que se originaron a partir de grandes grupos industriales (Dine. Prosa; technogar); d) las ligadas a intereses extranjeros (Propulsa- Monarca, Lomas Verdes, Austroplan); las que surgen como estrictamente promotoras (Fracc. Azteca; Grupo Casa; CICSA; Valcas; Infracosa; Inmobiliaria Estrella y Frisa).

---

<sup>149</sup> También se dan asociaciones entre empresas de distintos tipos de actividades. Los que producen algunos materiales de la construcción también tienen empresas constructoras y de esa forma disminuyen algunos costos de los componentes que utilizan en las obras, aumentando así sus ganancias” (Fidel y Ziccardi,; 33-37).

<sup>150</sup> Entiéndase por urbanización a la creación de jardines, la dotación de alumbrado público, equipos de bombeo, etc. En el caso de grupo ELEFANTE, INFONAVIT le dió a urbanizar totalmente una unidad habitacional en Coacalco Norte, pero fue necesario que pidiera su apoyo a INFONAVIT para poder sacar su compromiso.

**Cuadro 38**  
**INFONAVIT: Terrenos adquiridos en el edo. de México a distintos ofertantes, 1981-1986**

MUNICIPIO	ADQUIRIDO	AÑO	FRENTE	SUPERFICIE M2	PRECIO POR M2	COSTO TOTAL
NAUCALPAN	A: Inmobiliaria PROMAR S.A.	1981	LOS FRESNOS	8075	440	2,673,158
	Tecnogig S.A.		LOMAS VERDES	158772.54	619	98,280,202
ECATEPEC	Jose Rendón	1981	JARDINES DE LOS BAEZ	80370.42	625	50,231,513
	Instituto AURIS		AV CENTRAL	85506.92	398	35,225,887
	Luis Galindo Martín y Coops		SAN JOSE XALOSTOC	208726.45	450	93,626,903
	Ing. Marcos Mario Zeruche		VALLE ECATEPEC	321725	335	107,791,309
	Inmobiliaria las Alamedas S.A.		JARDINES DE SN GABRIEL IV	13940	1500	20,910,000
	Guillermo Saucedo España	1982	PRADOS ECATEPEC	8203.76	800	7,363,008
	Inmobiliaria Vale del Sol de Ecatepec		JARDINES DE LOS BAEZ	271206.75	375	101,702,531
	Pascual Ayala Hernández		EL EJIDO	132468	285	39,078,060
	Instituto AURIS		LOTE 17 MZ 25	93619.58	520	48,682,182
	Mayra F. de Farfán y Gino López de Anda		VALLE DE ARAGÓN	295915.78	475	140,559,995
SAN JUAN ICHUATEPEC	Banca Serfin*	1981	FERNANDO AMILPA	99472.76	475	47,244,811
TOLUCA	Gobierno del Edo. de Méx.	1981	LOS PILARES	50000	*	*
	Urbanizadora Efelante S.A.		LA CRESPA I Y II	78765.13	412.41	32,483,767
CUAUTITLAN	Austriplan de Mexico	1981	JARDINES DE LA HACIENDA	149526.84	1350	201,861,143
	Agro de la Vega		TRANSFORMADOR	5950	1650	9,817,500
TULITLAN	Urbanizadora Efelante, S.A.	1981	CUAUTITLAN CEBADALES	128017.15	290	36,243,620
			IZCALLI DEL VALLE	7799.68	1639	12,783,676
			IZCALLI DEL VALLE	3695.76	1639	6,057,351
			IZCALLI DEL VALLE	1138.99	1934.03	2,187,369
			IZCALLI DEL VALLE	2881.2	1500	20,910,000
	Carmen García	1982	IZCALLI DEL VALLE	3052.71	1639	4,722,247
			IZCALLI DEL VALLE	950.69	1934.03	1,838,663
			RANCHO SAN PABLO	807713	85	68,855,605
			CASTERA II	33500	400	13,200,000
			Salvador Soler Morgado, Ma. Teresa García y J. Rosano Frías Terrazas	1983-86	LA LLANURA VERDE	33540
ATIZAPAN	Bancomer S.A.**	1981	ATIZAPAN	13077.78	1650	21,368,488
TULPETLAC	Adán Romero Brito, Moses Romero y Felipe Aguilar	1982	TULPETLAC	143909.39	280	40,294,629
NICOLAS ROMERO	Isabel Panzar de Anguano	1982	RANCHO DE LA CONCEPCIÓN	22128	260	5,753,260
CHICOLAPAN	Condominio Lemar S.A. De C.V.	1982	FRACCIONES I Y II DE LA EX - HDA. SN ISIDRO	41583.3	904.1	37,595,462
NEZAHUALCOYÓTL	Inversiones y Administraciones S.C.	1983-86	EX HOA DE ARAGÓN	15399.2	900	138,599,280
	Ma. Teresa Priñce de González Salas		ROSARIO GASERAS CROC	17432.43	2600	45,324,318
TLALNEPANTLA	Construcción Copan S.A.	1983-86	IZCALLI PIRAMIDE	74540.16	2700	120,456,882
OTUMBA	Rufina Cesar Franco	1983-86	HIZACHE	15455	330	5,100,150
CHALCO	Miraflores S.A. De C.V.	1983-86	LA ALAMEDA	21096.21	1550	DONACIÓN
TEPOTZOTLÁN	Inmobiliaria Fd S.A.	1983-86	EL TREBOL	260789.67	1550	404,239,489
LERMA	AURIS	1983-86	MANUEL VILLADA	71151.38	2194.74	156,158,760
METEPEC	AURIS	1983-86	SAN JOSE DE LA PILITA	68138	3418	232,895,654
COACALCO	Agustín Pascual Zaneta	1983-86	EL CHAPARRAL	31454	3000	94,362,030
TOTAL				3882790.83	43901.31	1,645,228,305

^ Se permutó con predio Tolloacan. Acuerdo 2741

\* Por instrucciones de Bienes y Valores de México S.A.

\*\* Por instrucciones de Proyectos Populares S.A.

\*\*\* Precio promedio del total de terrenos adquiridos por metro cuadrado: 1981 \$777.29, para 1982 fue de \$890.21, 1985 \$ 1, 1550; 1986 \$2, 870.91

Fuente: INFONAVIT X,XI,XII,XIV,XV Informe Anual de Actividades, 1981-1986

**TESIS CON  
 FALTA DE ORIGEN**

### Cuadro 39

Superficie de los terrenos adquiridos por INFONAVIT en el edo. de México,  
1980-1986

Municipio	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	Total
Ecatepec	798,456.02	610,881.87	904,860.79					2,314,198.68
Tlanepantla	517,354.86			17,432.43	74,540.16			609,327.45
Texcoco	174,968.15							174,968.15
Tultitlan	152,996.03	819,208.44	41,515.59	33,540.00			31,454.00	1,078,714.06
Coacalco	96,853.85							96,853.85
Naucalpan	138,281.57	164,847.54						303,129.11
Atizapan	11,209.12	13,077.78						24,286.90
Cuautitlan	5,810.80	283,493.99						289,304.79
Toluca	188,954.24	128,765.13						317,719.37
S.J. Ixhuatepec		99,472.76						99,472.76
Tulpetlac			143,909.39					143,909.39
Nicolas Romero			22,128.00					22,128.00
Chicoloapan			41,583.30					41,583.30
Nezahualcoyotl				15,399.20				15,399.20
Otumba				15,455.00				15,455.00
Chalco						21,096.21		21,096.21
Tepotzotlan						260,799.67		260,799.67
Lerma							71,151.38	71,151.38
Metepec							68,138.00	68,138.00
<b>TOTAL</b>	<b>2,084,884.64</b>	<b>2,119,747.51</b>	<b>1,153,997.07</b>	<b>81,826.63</b>	<b>74,540.16</b>	<b>281,895.88</b>	<b>170,743.38</b>	<b>5,967,635.27</b>

Fuente: INFONAVIT, IX al XV Informe de Actividades, 1980-1986

De dichas empresas, "dos Promotoras (Elefante y Austroplan de México) mantuvieron o aumentaron su producción anual de viviendas, gracias a su vinculación con el INFONAVIT. En el caso de Elefante la producción se duplicó (Subió de 1,000 a 2,000 viviendas anuales) mientras Austroplan la mantuvo a unas 1,000 unidades al año. El hecho de que esta empresa dependa de los Sindicatos Alemanes (la Neveheimat), le ha permitido, a través de los contactos entre la CTM y los Dirigentes sindicales de ese país, tener un acceso a las promociones sindicales, que quizás muchas empresas nacionales no han logrado. ... Más que un interés económico, a esta empresa parece interesarle la influencia política, que se da a nivel sindical" (Idem).

Cabe aclarar que varias de ellas edificaban y urbanizaban como es el caso de grupo ELEFANTE, Constructora y Promotora de la Peña S.A. (COPRESA), Constructora y conservación de edificios S.A. (CYCESA), Orvi construcciones y AUSTROPLAN que en Cuautitlán Izcalli se encargó de las obras (construcción, edificación, urbanización e infraestructura) del condominio del mismo nombre, al igual que en Jardines, Bosques y Valle de la Hacienda que se localizan en este municipio (entrevista a Rocío García, Orientación y promoción social de INFONAVIT, Delegación VII, Tlanepantla, edo. De México).

El Departamento de Costos se encargaba de los concursos para construcción de obras, en el caso de los municipios del Estado de México se encargaba el Departamento de Control de Obras “Yo me encargo de ir a supervisar que las constructoras realicen la obra de acuerdo a como se acordó: con tales materiales, los acabados, la localización de calles, etc. Todas las construcciones se hacen por etapas, pues de lo contrario se dejaría de lado otras zonas. Así que atacamos al mismo tiempo varias obras en varios lugares, a veces la obra se prolonga durante mucho tiempo, por ejemplo la promoción en San Francisco (Toluca) tiene desde 1978 y hasta ahora (1987) recién se está acabando<sup>151</sup>. Por ejemplo, en 1985 en Residencial Acueducto en Naucalpan, se planearon 208 viviendas y apenas las terminaron hace poco. No siempre termina la misma constructora que inicia, por ejemplo en Tollocan, estaba la constructora Ingenieros Babilonia, era la encargada, ahora es la Constructora Santa Fé” (Entrevista, Arq. Hilario Valencia, Jefe del Departamento de Control de Obras, INFONAVIT, Toluca, edo. de México, 12 de mayo 1987) Así mismo la supervisión de la calidad de la construcción se hace a través de una institución fiduciaria (banco) que el mismo promotor designa.

A las constructoras se les aseguraban las ganancias, desde un principio se les paga el 25% del monto total del contrato para comenzar las operaciones y previa supervisión se les iban pagando las etapas realizadas. Esto se debía a que INFONAVIT en “indirectos financieros” cobraba un promedio de 7.5% de intereses en los precios de producción y en el momento en que fijaba los precios de venta añadía otro 10% lo que hacía un total de 17.5%. Por lo que el subsidio del Estado está en los sistemas de crédito, y no en los precios de producción y venta (Núñez, 1982: 362).

En ocasiones las constructoras demandan insumos de otras industrias cuando ellas mismas no los producen (vidrio, cemento, varilla, etc), aunque hay algunas que si generan sus propios insumos. Cuando es así, y controla los principales insumos, se obtienen mayores ganancias, pues el productor de materiales para la construcción controla de acuerdo a lo que le conviene su producción, volumen y características de los productos, fabrica lo que le otorga mayores beneficios económicos y deja de lado las necesidades de la población. Lo anterior se refleja en la inadecuación de los productos a las necesidades de los grupos con

menores ingresos, enfocando la producción de insumos a los sectores sociales con mayor poder adquisitivo. (Gobierno del Estado de México, 1985:52). Un ejemplo de ello se pudo ver en marzo de 1987 cuando se registraron altos costos, escasez y especulación de materiales tanto en la industria de la construcción, como en las casas de materiales; sobre todo en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli, Tultitlán, Coacalco, Ecatepec, y Nezahualcóyotl. (Cfr., “Escalada alcista en materiales de construcción, denuncia Alonso Bernal”. El Día, Secc. Metrópoli 15 de marzo de 1987. p.7)

Finalmente, podemos decir que una vez superada la crisis. el PIB de la construcción fue más alto que el nacional, lo cual se destaca más en los momentos de auge. En este sentido se ha señalado que la industria de la construcción es la “caja de resonancia” de la economía nacional, por lo que se percibe la gran sensibilidad que tiene en cuanto al comportamiento de la economía en su conjunto.

Sin embargo la crisis afectó también seriamente a las constructoras de vivienda<sup>152</sup> en 1985 dos promotoras de gran importancia y vinculadas al INFONAVIT aumentaron su producción, una de ellas unida a los sindicatos alemanes con contactos entre la CTM y los dirigentes sindicales de ese país, a pesar de ello dicha empresa tenía grandes problemas económicos. En muchos casos empresas que en 1979-1980 producían vivienda de tipo residencial debido a la nacionalización de la banca que afectó los sistemas de financiamiento, para el período de crisis se dedicaban en mayor proporción a la edificación de vivienda de interés social. En 1987 las constructoras se enfrentaron a mayores problemas, algunas de ellas se reagruparon para enfrentar la crisis, otras cerraron por falta de financiamiento por la restricción de créditos. A esto se añade el hecho de que existían limitaciones de mercado en la vivienda de interés social, lo que se generó en gran parte por la caída del salario real de la población.

De este estudio podemos concluir que, la política de gobierno de Alfredo del Mazo se caracterizó por un control de los sindicatos, al mismo tiempo que realizó acciones favorecedoras en torno al problema habitacional en época de crisis donde se negoció la

---

<sup>151</sup> Lo cual viene a constatar cómo en el marco de las prácticas consuetudinarias de nuestro sistema político, pocos días antes de entregar el poder, el gobernador en turno entregaba obras aún inconclusas.

<sup>152</sup> Pues contratan con precios alzados, lo que eleva más el costo para asegurar el margen de utilidad, a la vez que las políticas financieras, vigentes en el sector público, ocasionan la descapitalización de estas empresas en muchas ocasiones (Gobierno del estado de México, 1985:53).

estabilidad social, por un lado ante las innumerables huelgas beneficiando a los involucrados y a la población no sindicalizada; y por otro lado, las presiones de los industriales de la construcción lo cual llevó a la reactivación de la economía a través de esta industria. Lo anterior con el apoyo del gobierno central por medio del INFONAVIT.

## RESUMEN

En nuestra investigación hemos ofrecido una mirada en torno al proceso en que se llevaron a cabo las políticas habitacionales en la vecina entidad mexiquense, durante el crítico período de 1982 a 1987. Analizamos las acciones en que se concretaron dichas políticas durante el gobierno de Alfredo del Mazo González, centrándonos en la experiencia de INFONAVIT en aquella entidad federativa.

Las políticas habitacionales continúan siendo de interés nacional, por ello, nosotros las recuperamos dándole un tratamiento histórico. Apoyándonos en conceptos políticos y económicos, además de las entrevistas realizadas a personajes clave, pudimos acercarnos a la forma de operar –en esos años de estudio- a las instituciones públicas y los actores sociales que intervinieron. Los datos y las opiniones nos permitieron una visión sugerente del transcurso del problema de la vivienda en el país, y particularmente en el estado de México, pudiendo así, ejemplificar el funcionamiento del sistema político mexicano durante varias décadas.

Para ello, mostramos un panorama representativo de los principales actores sociales y económicos que interactuaron en el contexto de la política habitacional, considerando su significado tanto para la industria de la construcción como para los trabajadores sindicalizados. Dichos actores, en la entidad mexiquense en la década de los 80, le otorgaron un tono peculiar al sistema político local en el cual el aparato estatal desempeñó un papel destacado. Sobre todo en una época de crisis muy fuerte en el país, como fue la de 1982. Y la función política que pudo cumplir INFONAVIT en esa época.

Se contextualizaron tanto la política nacional como la estatal durante la crisis económica. No obstante, la óptica del trabajo no pretendió preestablecer una apología al gobierno de Alfredo Del Mazo González, sino describir cómo el impulso dado a la construcción de vivienda a través de las políticas habitacionales, permitió al Estado (en época de crisis), una estabilidad social, y al mismo tiempo, una reactivación de la economía. Pero creo que sería un error considerar este resultado para generalizar, ya que

habría que verse cada situación en su contexto particular. Es preciso ver a las políticas vivendistas dentro de un proceso histórico, cambiante y transformable, como resultado de las interacciones y roces (en este caso, sociales, económicos y políticos) que se dan y pueden, por lo mismo, presionar logrando ciertos resultados.

En nuestro recorrido, encontramos en el contexto del estado de México, una gran concentración de población con fuertes y sentidas demandas de vivienda y empleo. Ya desde 1930 a 1976 desde que se establecieron las grandes fábricas textiles en el estado de México, un gran contingente de obreros requería vivienda y servicios. De ahí en adelante, todo el apoyo estatal que se le dará a las antiguas y nuevas industrias que se fueron asentando, traerá consigo el crecimiento demográfico incrementado fuertemente por la migración, que ya desde los 60 denotaban su concentración en los municipios conurbados al Area Metropolitana de la Ciudad de México. A este panorama se le añade que únicamente una tercera parte de esa población tenía capacitación profesional, y por lo tanto podría acceder a un empleo industrial, un porcentaje menor accedería al comercio y a la industria de la construcción, pero el grueso, formaría parte del conjunto de trabajadores de servicios de baja productividad.

Lo anterior, definirá el patrón de segregación en el mercado inmobiliario en los municipios metropolitanos, y las acciones emprendidas por los agentes sociales que participan en torno al suelo urbano. Por ello, desde el período gubernamental de Hank González (1969-1975) se le dio y se ha mantenido un fuerte apoyo a la industria de la construcción, tanto así que se creó la Constructora del estado de México, laborando desde este período y continuando en el de Jiménez Cantú. Aunado a esto, las grandes compañías inmobiliarias se han ido incertando dentro de la estructura del poder local y estatal como grupo económico-político.

Entre 1976-1979, el 90% de las inversiones públicas en vivienda y más del 80% del total de las acciones en la entidad, correspondieron a los organismos federales quienes se dirigieron principalmente a los sectores sociales de ingresos medios. Consideradas en conjunto, ambas áreas metropolitanas, la de Toluca y la de la Ciudad de México, se les

destinó hasta 1980, el 98% de la inversión y el 95% de la acción, a nivel federal. La mayor parte de las viviendas realizadas por INFONAVIT desde 1973 a 1980 se ubican en los municipios de Metepec, Ecatepec y Cuautitlán.

Todo esto, dentro de un contexto nacional de un país quebrado que recibe el Presidente Miguel de la Madrid. Y que, ante tal situación, retoma con mayor vigor los propósitos racionalizadores de López Portillo. El propósito fundamental era abandonar para siempre el modelo de Estado y proyecto nacional, que se habían convertido en una traba para el desarrollo capitalista del país. La austeridad se convirtió en el instrumento idóneo para llevar a cabo sus propósitos. Se inicia el deterioro del corporativismo mexicano, emprendiéndose una ofensiva contra el sindicalismo en general, desmantelando tanto al sindicalismo independiente como al oficial.

En el contexto mexiquense, al inicio del período de gobierno Alfredo del Mazo, un gran número de emplazamientos a huelgas se estaba llevando a cabo. Siendo la industria de la transformación, hasta 1982, la que mantendría el primer lugar en el número de conflictos. En la industria de la construcción también se dieron conflictos, sobre todo en 1982 representaron el 610.5% más en comparación a los de 1980. En el comercio y los servicios, también los conflictos fueron aumentando paulatinamente con el avance de la crisis. A partir de 1983 se duplicó el número de convenios de trabajo, lo que continuó en ascenso en los siguientes años, lo cual correspondía a una tendencia general a nivel nacional. En los emplazamientos a huelga por aumento salarial emergente, se solucionaron casi todos entre 1982 y 1985, no así en 1986, en donde casi la tercera parte quedó sin resolver.

A partir del Pacto de Solidaridad en agosto de 1983 hasta principios de 1986, la respuesta obrera será cautelosa y defensiva, ante el avance el proceso de reestructuración capitalista de la industria nacional de punta, los obreros organizados en sindicatos oficiales optaron por adaptarse a las nuevas condiciones, tratando de hacerse indispensable para el proyecto de ordenación económica. Así se abandonaba la lucha por el salario directo, a cambio de la promesa de participar en la gestión económica del Estado a través del recién creado *sector social* de la economía. Al mismo tiempo se profundiza el proceso de

reestructuración productiva. desarticulando la rigidez contractual y desmantelando la protección laboral al trabajo y sobre todo al empleo. Bajan los salarios, suben los precios, y se incrementa el índice de desempleo.

Ante este panorama nacional, observamos que en el estado de México el número de huelgas tendió a declinar a partir de 1984, suponemos que esto se debió en buena medida a las acciones radicales emprendidas por la ofensiva patronal en cuanto al cierre de empresas sobre todo si se iban a la huelga, la declaración de inexistencia de las huelgas, la conculcación del derecho a ésta, las liquidaciones masivas y la eliminación de varias cláusulas en los contratos de trabajo, etc. Cabe señalar que esta situación no sólo se dió en el período de nuestro estudio si no que como lo señalamos en el capítulo tres, en 1976 se afrontó una situación similar y los trabajadores tuvieron que someterse para conservar sus fuentes de empleo.

Así desde agosto de 1983, el movimiento obrero organizado se comprometió a no demandar incrementos salariales a cambio del respeto de los precios por parte del sector empresarial. Se inaugura la austeridad salarial (que requiere la permanencia de la vieja guardia del charrismo, para el mayor control corporativo), hasta junio de 1984, mes en que se institucionaliza, a través de Pronafice (Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988), el sacrificio obrero. La respuesta obrera más significativa se dió en 1983 durante el conflicto entre burocracias sindicales y el Estado por conservar los cotos de poder amenazados por las medidas adoptadas por el ejecutivo federal. En el caso de la entidad mexiquense tenemos la labor realizada por Alfredo Del Mazo González contra el sindicato de maestros del estado de México por disminuir su poder local.

Para los obreros resultó mejor negociar que tensar fuerzas, a partir de 1987 los directivos sindicales impulsan una nueva estrategia sindical: la concertación. Cosa que se había puesto en marcha a principios de los 80 en el estado de México, como lo percibimos en nuestro trabajo. El primero de mayo de ese año, el ejecutivo Federal había dicho que estaba dispuesto a promover revisiones salariales contractuales extraordinarias y paquetes compensatorios de salud, abasto y vivienda. Lo anterior era para acabar con los conflictos

laborales iniciados desde principios del año. Sin embargo olvidó este compromiso y retomó su política de realismo económico profundizándolo a tal extremo que para fin de año las medidas impulsadas por el gobierno para sanar la economía, lejos de favorecer al obrero, empeoraron como nunca antes su nivel de vida, amenazaron su empleo, su organización sindical y las conquistas alcanzadas en más de 50 años de lucha.

El verdadero objetivo del proyecto neoliberal de De La Madrid, fue reforzar la acumulación. Una vez más a costa del salario, como ocurrió en 1940 para impulsar la primera fase de la industrialización. Miguel de La Madrid al recibir un país en crisis económica y a punto de entrar en una de tipo político, dejó a un lado su intervención en materia de vivienda, y dió mayor prioridad a la de los salarios para mantener su nivel. La actuación del Presidente en la problemática de vivienda se limitó a la aprobación de una ley sobre la misma y a un Plan Nacional de Vivienda.

Bueno, ahora, Haciendo un recuento de lo hecho en las políticas habitacionales, tenemos que en el sexenio que nos ocupa la política habitacional rebasó al programa sexenal pues este se orientó al financiamiento y construcción de viviendas auspiciadas por el Estado como lo fue el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y vivienda 1984-1988 (PRONADUVI) que se formuló específicamente para encausar las políticas urbana y habitacional de este período de crisis enfatizando la reactivación económica y la generación de empleo como aspectos importantes vinculados a la política habitacional.

Mientras tanto en el Estado de México y debido al gran crecimiento demográfico de la entidad, los gobiernos Federal y Estatal orientaron programas hacia la creación de una oferta anticipada de infraestructura y servicios en los centros de población que reunían las condiciones óptimas para alojar mayores incrementos de población, a través del fortalecimiento de nuevas ciudades, que al estar estratégicamente situadas, ofrecían mejores alternativas a los asentamientos presentes y futuros. Por lo anterior se puso en marcha el programa Horizonte XXI, (que pretendió crear nuevos polos de desarrollo económico en la entidad), para lo cual se creó el Organismo de Centros Estratégicos de Crecimiento (OCEC), el que promovería las acciones de las dependencias estatales y federales

involucradas en la planeación y ejecución de las inversiones y obras requeridas en los polos de desarrollo.

Este programa proponía combatir la concentración demográfica con la apertura de nuevas fuentes de trabajo; así como la reasignación de la inversión pública federal y estatal, mediante nuevos esquemas de vivienda, educación, salud y transporte, insertados en un moderno sistema de ciudades sobre todo en Toluca, Lerma, Atlacomulco y Jilotepec ya que eran consideradas prioritarias. El programa buscaba concentrar acciones en las ciudades estratégicas, las acciones se encaminaron al fortalecimiento y ampliación de la estructura y el equipamiento urbano existente y la planta productiva. Se puso mayor atención en la creación de reservas territoriales considerables y finalmente se dió prioridad a la producción masiva de vivienda. De tal forma que el Programa Estatal de Vivienda 82-87 elevó en un 10.77% la construcción de vivienda con respecto a la nacional.

Alfredo Del Mazo también implementó el programa “pinte su raya”, que implicaba la ubicación sobre todo de la población de escasos recursos en zonas específicas que facilitaran la introducción de los servicios. Para ello, implementó los llamados fraccionamientos progresivos que incluyen pie de casa y que determinan la ubicación del lote. También se incrementaron las acciones de escrituración para regularizar los predios en situación ilegal (esto daba mayor seguridad en la propiedad del suelo, permitiendo mayor inversión en la vivienda). Además se integraron los comités municipales para la prevención y control del crecimiento urbano. La adquisición de reservas territoriales otro punto importante en su política dándose una mayor apropiación en 1985. Al mismo tiempo que hechó a andar éstas acciones, se benefició políticamente al legitimarse ante los sectores medios y de escasos recursos, pero también ante sectores privados al facilitarles la incursión en la construcción de vivienda para sectores de clase media alta, con los llamados fraccionamientos campestres.

En 1981 las inmobiliarias que operaban en el estado de México eran 25 (más cuatro bancos), las cuales funcionaban principalmente en los municipios de Naucalpan, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza, Nezahualcóyotl

y Huixquilicán. A partir de 1982 la inscripción de inmobiliarias en el registro público de la propiedad ascendió casi nueve veces más. Lo cual trajo consigo jugosas entradas al erario estatal. También algunas de éstas inmobiliarias se beneficiaron a través de contratos privados para el INFONAVIT, ya que ellas entre otras cosas prestan servicios de limpia, vigilancia, mantenimiento, etc.

Asimismo en 1983, se autorizaron 35 fraccionamientos, lo cual es relevante si se compara con el año anterior. Lo que se debió a que al año de la administración de Del Mazo, inició una política de apoyo a la construcción habitacional privada, mediante el otorgamiento de facilidades a los fraccionadores. En 1983 y 1985 el número de fraccionamientos se elevó considerablemente. Habría que ver hasta que punto la injerencia de estos actores económicos tiene que ver con la toma de decisiones en la política habitacional.

De lo anterior se desprende entonces, que el vínculo entre el Estado y la industria de la construcción adopta distintas formas y contenidos de acuerdo al tipo de institución del Estado y el tipo de obra que solicite, de acuerdo al tamaño y la capacidad técnica y administrativa de las empresas que ofrezcan sus servicios y los nexos y relaciones personales que entablen a nivel de dirección entre los integrantes del vínculo. Pero nos quedaríamos cortos si no tomásemos en cuenta la participación de los sindicatos obreros que de alguna forma inciden en la negociación, punto que requiere un tratamiento especial para conocer la influencia que tuvieron los sindicatos oficiales en las políticas habitacionales del Estado.

El Programa de Vivienda Pública en la entidad mexiquense en los ochenta, tuvo un sesgo político, mismo que encontró su mejor sustento en las acciones que beneficiaron a través del ISSEMYM sobre todo a los maestros cuya presencia y labor en la entidad le dan características autónomas con respecto al grueso del país.

La mayor inversión realizada por el sector público hasta 1981, fue por INFONAVIT; otorgándole desde 1977 la cuota más alta de vivienda a los sindicatos

pertenecientes a la CTM. En 1984 se observó un comportamiento particular, pues en ese año se registraron el menor número de huelgas en el estado de México, aún cuando existía una grave agudización de la crisis; es posible suponer que el otorgamiento de vivienda a los trabajadores por medio de las centrales obreras en especial de la CTM, lo cual aunado al otorgamiento de aumento salarial, permitió apaciguar el movimiento huelguístico.

1987 no fue la excepción, la CTM obtuvo como siempre el mayor número de viviendas de Infonavit en el Estado de México, por consiguiente el mayor monto de la inversión que fue del 32.5. Existiendo una diferencia de 1,787 viviendas entre la CTM (que obtuvo 2,655) y la CROM (868) y la CROC (852 viviendas) por mencionar a las más beneficiadas. Sin embargo para el sector de los no sindicalizados fue muy alta la dotación de viviendas y similar a la de la CTM (2,306), (recordemos que se trata de trabajadores no sindicalizados o pertenecientes a pequeñas industrias), una posible explicación pueda ser que quizás se trate de trabajadores que se separaron de la CTM y de los sindicatos independientes, y que el gobierno para evitar la aglutinación de los trabajadores en las filas independientes, prefirió darles vivienda sin la necesidad de que fueran sindicalizados, por lo que crece la dotación a este sector a partir de 1977. Al contrario de lo que recibieron los sindicatos independientes (102 viviendas) que corresponde al 1.29% del total. Con ello, se neutralizaba políticamente a las organizaciones de la oposición. Con la llegada de Miguel de la Madrid, se inició el deterioro del corporativismo mexicano, pues se emprendió una ofensiva contra el sindicalismo en general. El antiestatismo económico del Presidente desmanteló tanto al sindicalismo independiente como al oficial

En la situación de crisis uno de los problemas más fuertes a nivel nacional, lo constituyó el empleo. De tal iniciativa, en 1983 se dió a conocer un plan de emergencia que se planteaba como puntos centrales: creación de empleos en el medio rural, empleo en zonas urbanas críticas, servicio social obligatorio y apoyo a la planta productiva, de esta forma se ofreció empleo a aproximadamente 500 mil personas principalmente para el mejoramiento del transporte, la infraestructura hidráulica, la recuperación de recursos naturales y la construcción de viviendas de interés social. Estos programas fueron coordinados por los gobiernos municipales y estatales, al mismo tiempo se reforzaba la descentralización.

Es posible pensar que Del Mazo, en la aplicación de su política económica, se haya preocupado más por conservar los empleos ya establecidos en las industrias, y a la vez generar nuevos empleos para la mano de obra no calificada mediante la industria de la construcción, que promover el empleo para mano de obra calificada. Considerando que ésta última, se vió desempleada ante el cierre de las grandes industrias con más de mil empleados.

Durante el sexenio se buscó incrementar la producción de la vivienda terminada lo que respondía más que a nada a los intereses económicos, en tanto que en este tipo de acciones interviene directamente la industria de la construcción que se veía evidentemente beneficiada, a la vez que se cumplía con uno de los objetivos principales del PRONADUVI "orientar la construcción de vivienda para apoyar la reactivación de la economía y la creación y mantenimiento de las fuentes de empleo". Cabe señalar que dicho objetivo no fue innovador, ya que en los países desarrollados se lleva a la práctica aunque con mayor facilidad en comparación con los países como México que tiene una mayor marginalidad social y económica.

En general se puede decir que los programas habitacionales implementados de 1982-1988 se rigieron más bien por el criterio de la ganancia y no por los requerimientos sociales, es decir conservaron su imagen corporativista y su ejercicio burocrático utilizando dichos programas para legitimizar su acción pública. En tanto que la solución a las necesidades habitacionales de los sectores populares ha sido desde los años cuarenta, la autoconstrucción. La intervención del Estado en la acción habitacional se utilizó como un mecanismo de su legitimación y subordinación de la clase trabajadora.

En el caso mexicano de 1917 a 1940 el Estado, en sus diferentes administraciones hizo uso de la intervención en materia de vivienda para asegurar el apoyo de los trabajadores organizados. Su acción era más libre, y la usaba estratégicamente para establecer categorías de intervención, no había antecedentes para las acciones del Estado mexicano con respecto a la vivienda, ni tampoco había presión por parte de los grupos

sociales. Pero desde principios de la década de los setenta el Estado se ha visto cada vez más presionado para intervenir en diversas cuestiones que requieren de más negociaciones y por ende de mayores costos y utilización de recursos, así como de concesiones políticas.

Con esto hemos terminado nuestro recuento de las acciones de vivienda más importantes impulsadas por el gobierno estatal y federal durante el período 1980 a 1987, haciendo especial énfasis en los aspectos políticos.

## **CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**

Han saltado a la luz en nuestro caso de estudio las estrechas relaciones establecidas entre la burocracia sindical, los programas habitacionales públicos y los industriales de la construcción. Además el proceso habitacional dirigido por el Estado tuvo un tono y sesgo político-ideológico en las propuestas de solución al problema habitacional, muchas de ellas simples promesas de coyuntura política. Mismas que, finalmente, quedaron subordinadas a la capacidad financiera y administrativa del Estado en el rubro denominado “gasto social”.

Un rasgo distintivo fue el hábil manejo de las crecientes demandas habitacionales por las centrales obreras y sus respectivos sindicatos de trabajadores. La política

habitacional constituyó un elemento de apoyo a la reproducción del “esquema corporativo de la relación entre el Estado y la clase obrera”, en aras del fortalecimiento del sistema político local.

¿Qué nos dejó el período estudiado? La época es importante para señalar un viejo estilo de hacer política, un estilo que ejemplificó en mucho el viejo modelo: el corporativismo sindical y, en este caso, relacionado con la política habitacional y la urbana. Tal era la fuerza de estas relaciones corporativas que ha mantenido todavía al estado de México dentro de las filas del PRI, aunque ya menguadas. La entidad no ha cambiado en cuanto a un modelo (un estilo de hacer política) que ya no se corresponde con la actualidad. Es un modelo caduco pero siguen existiendo intereses inmobiliarios y empresariales importantes. Ya murió Hank González y varios de ese famoso grupo Atlacomulco, pero el apellido todavía sigue con peso en esa entidad, aunque ahora más bien es la familia la que se encarga de perpetuar los negocios. El grupo como tal dejó de tener importancia, esa red se ha ido desdibujando al mismo tiempo que ha entrando en otros espacios más regionales yendo más allá de nuestras fronteras con negocios transnacionales.

Existe una discusión en torno a si existió o no el grupo Atlacomulco, pero lo que no se puede obviar, dejar de reconocer, es el hecho de que hay liderazgos políticos regionales. Como el de López Mateos, que al morir dejó bien asentado el liderazgo. Este grupo (al igual que otros grupos parecidos en el país), fortaleció durante muchos años el sistema presidencialista y el sindicalismo obrero oficial. Las políticas habitacionales promovidas por el Estado tuvieron, en su momento, estas piezas que se engranaban y hacían funcionar a la propia política. El caso de Cuautitlán Izcalli es un ejemplo muy claro de las mediaciones que existieron entre la política habitacional y la burocracia sindical que estaba interviniendo. Cabría pensar que si bien las necesidades de vivienda son reales, no obstante constituían tan sólo un argumento presente con mucha frecuencia en las negociaciones establecidas entre sindicato y empresa. Con esto se mantenían los mecanismos ideológico-políticos de subordinación del sindicalismo oficial al Estado.

Si bien, por un lado estamos de acuerdo con Castells, en cuanto a que la fuerza de trabajo necesita satisfacer su demanda de vivienda, vemos por otro lado, en el análisis de nuestro caso de estudio, que al mismo tiempo se trató de un discurso gubernamental que ha servido para fortalecer a los grupos que se han ido acomodando en el gobierno y en la economía. Vimos como la burocracia sindical hábilmente explotó el amplio margen de maniobra política en torno a las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo.

Castells nos presentó, de nuestro país, las políticas vivendistas y los gobiernos que las llevaron a cabo, pero al respecto podemos decir que tanto la planeación urbana como la solución al problema de la vivienda, nunca se lograron (a pesar del municipio “muestra” Cuautitlán Izcalli). Y la prueba es el gran déficit habitacional existente y el que los trabajadores en su traslado vivienda-trabajo sigan haciendo un promedio de dos horas. Según el discurso oficial, se trataba de regular la dinámica de crecimiento de la ciudad mediante “pinte su raya” y “Horizonte XXI”, pero podemos observar que no tuvo efecto, estuvo aparejado a cambios significativos en el sistema jurídico estatal. Que por cierto, en esto último, es donde encuentra su límite. El gobierno al implementar una “función reguladora” en torno a la expansión urbana de la ciudad (con el fin de poder contener las nuevas zonas de crecimiento urbano), no impidió con tal “medida de planeación”, por sí sola, aisladamente, evitar la expansión del suelo urbano hacia nuevos territorios en pocos años. Y, es muy probable que con tal medida, haya contribuido a elevar los precios del suelo urbano, que a diferencia del resto, tendría acceso seguro y más o menos inmediato, a los servicios de agua potable, drenaje y alumbrado público. Con tal “regulación” se implementó un mecanismo de segregación y diferenciación social en el espacio urbano, que aceleraría los procesos de especulación, y monopolización sobre todo, en los terrenos de la ciudad de Toluca. Con Del Mazo González, en el estado de México, se logró todo el corredor de Lerma, el Paseo Tollocan y el empuje al municipio de Metepec, dándole vitalidad a esa zona. Pero a la vez, se volvió más segregativo el uso del suelo, tipificándose según niveles de ingreso de la población, ventajas de localización y provisión de servicios.

De la política habitacional implementada en nuestro caso de estudio, podemos decir que, se trató de ideología vivendista “pura”, diríamos coloquialmente: “les dieron atole con

el dedo". Mucha fraseología, muchas gestiones, pero al final ¿con qué nos quedamos? El resultado es que no se lograron resolver los problemas habitacionales y se dejó crecer a la ciudad y con ello el problema de la vivienda y la especulación del suelo. Los cambios se dieron en aras del proyecto económico del gruño en el poder.

INFONAVIT cambió, el Estado cambió, todas estas piezas se movieron, cambiaron. Ahora es la privatización de estos negocios, la liberalización de la vivienda.

Por último, concluimos con los siguientes puntos y a la vez planteamos nuevas interrogantes para futuras investigaciones:

1. La función de la vivienda de INFONAVIT en el periodo que nos ocupó, fue la de reproducir el esquema (sistema) corporativo de la relación entre el Estado y la clase obrera. En donde las centrales obreras jugaron un papel muy importante en la definición de los beneficiarios.

¿Fortalece más el sistema político que el económico? Esto, claro, hay que verlo según la coyuntura y el contexto que se pretenda analizar.

2. La política habitacional mediante la construcción de vivienda permitió en la época de crisis una estabilidad social y una reactivación de ciertas partes de la economía. La cuestión de la vivienda, de uno u otro modo, ha quedado siempre incluida en la "canasta de beneficios sociales", lo cual contribuyó también a evitar que los grupos sociales hicieran grandes movilizaciones contra el Estado.

Se dice que la crisis económica y política ha disminuído la capacidad de respuesta del Estado, sin embargo, en nuestra investigación, vimos que mediante la política implementada en el estado de México, se pudo negociar y mantener activos a ciertos sectores de la economía.

El tipo de intervención elegida (legislación, creación de instituciones, establecimiento de programas, o bien una combinación de éstos) se basó no en

consideraciones sobre la situación de la vivienda para la población, sino en la obtención máxima de ganancias políticas y económicas con la menor inversión.

La ejecución de los programas no se considera como un "proceso separado". Más bien se concibe como parte del proceso de la política o del proceso de intervención. Con frecuencia la intervención misma es producto de coaliciones y negociaciones políticas entre los participantes.

La política habitacional fue una política de construcción de riquezas para las inmobiliarias, para los funcionarios del gobierno, para los "charros" de la burocracia sindical, los funcionarios menores del INFONAVIT, constructoras, ... Es la historia del robo a la Nación. Si estamos en la óptica del Estado, vemos que a dicha política la constituyó como un paliativo, en el que no dio nada gratuito, pues el dinero fue de las contribuciones de los afiliados al INFONAVIT y de los patrones con la cuota acordada por la ley; los intereses y todos los costos fueron pagados por la población demandante; así que, para el gobierno fueron las ganancias. No se solucionó el problema, ni siquiera fue benéfico para la economía en su conjunto, sólo se benefició a algunos sectores, y hubo un enriquecimiento malhabido. El intervencionismo mediante esta política formó parte de la cultura de este país, es decir, hacer de la política un negocio particular, mediante el cual se consolidaron ciertas riquezas y se afianzaron algunas compañías inmobiliarias. ¿Qué hubiera sido de este país si no hubiéramos cotizado al INFONAVIT?

De nuestro caso de estudio, podemos decir que se trató de un período en el cual prevaleció la estabilidad política en la entidad, por encima de los conflictos locales. No se logró desarticular a las élites políticas tradicionales; sin una transformación en la esfera de la política local, las relaciones de poder se conservaron inalterables. Se llegaron a dar (Cfr. En los Informes de Gobierno, quiénes estaban al frente de las secretarías de Estado y demás cargos en el gobierno), estrechos lazos entre los funcionarios del gobierno estatal y municipal y empresarios locales; en algunos casos, empresarios y administradores públicos formaban parte de una misma élite ligada por vínculos de parentesco.

3. De la vivienda, el Estado ha hecho un uso político para atraer, recompensar y controlar a los sindicatos obreros organizados.

Si, pero de acuerdo a Aldrete-Hass, habría que preguntarse si ha sido ¿con objeto de llevar a cabo su propio proceso de formación y consolidación? De ésto habría que hacer un seguimiento.

El Estado corporativo, en la actualidad, no está acabado, pero sí desdibujado.

4. La naturaleza de la intervención estatal en la política de vivienda es relevante para la comprensión de la naturaleza del Estado mexicano desde varias perspectivas:

4.1. El derecho a la vivienda para todos los trabajadores se incorporó al artículo 123 de la Constitución de 1917. Se convirtió en una de las áreas de formación de políticas en las cuales intervino el Estado para demostrar congruencia con el legado ideológico de la Revolución.

4.2. Es una de las prestaciones sociales que ha permitido al Estado mantener el apoyo de sus grupos sociales heterodoxos, especialmente el movimiento obrero organizado, mismo que ha resultado crítico (en algunos momentos de la historia) para la estabilidad política del Estado.

4.3. El movimiento obrero organizado representa un sector de gran apoyo del PRI.

4.4. Constituye un lugar de políticas públicas que, en contraste con las intervenciones del Estado en materia de servicios de salud, por ejemplo, tiene un significado claro y tangible para una variedad de grupos sociales.

Un régimen gubernamental se construye a través de constantes negociaciones y concesiones con las principales fuerzas locales activas.

Como hemos visto, nuestras conclusiones se desprendieron de un conjunto de reflexiones generales sobre la temática estudiada, en donde hicimos resaltar el “uso político” de la vivienda promovida por el Estado, en el marco de los conflictos sindicales cetemistas y las negociaciones con los actores involucrados. Confirmándose, finalmente, nuestra hipótesis central: el impulso dado a la construcción de vivienda a través de las

políticas habitacionales, permitió al Estado (en época de crisis), una estabilidad social, y al mismo tiempo, una reactivación de la economía. De acuerdo a las características y el funcionamiento político del estado de México, tanto el gobernador y su equipo como las centrales obreras, jugaron un papel muy importante en la definición de los beneficiarios.

En este sentido, la aportación principal del presente trabajo consiste en mostrar dos funciones básicas de la política habitacional de ese entonces, como estabilizadora social regional y como reactivadora económica, ambas reguladas por mediaciones y circunstancias específicas locales.

## **PROPUESTAS**

Como resultado de nuestra investigación, y observando una línea importante en las políticas habitacionales, llegamos a consideraciones generales que aquí presentamos como propuestas que a continuación se desarrollan:

Es necesario decir que la política de vivienda de un gobierno particular se define por las posibilidades económicas de las instituciones estatales encargadas de llevar a cabo dicha política, asimismo por la correlación de fuerzas que se mueven alrededor de la producción y el consumo de vivienda. Además de la carencia de reservas territoriales y la capacidad o incapacidad que dicho gobierno tenga para controlar el uso del suelo, factores que en determinado momento le impiden realizar proyectos habitacionales en beneficio de la mayor parte de la población.

La política de reservas territoriales no puede ser vista como una política preventiva, ya que las reservas serán utilizadas en el corto plazo. Esto es así, porque la demanda de suelo siempre está por arriba de la oferta. Mientras que esta situación se presente será muy

difícil crear una verdadera reserva territorial que tenga por objeto atender el futuro crecimiento de los pobladores urbanos. Se requiere suelo suficiente y que sea apto para ubicar a la nueva población demandante. Por el ritmo de crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, es incuestionable la creación de reservas territoriales en forma inmediata.

La población se asienta principalmente en el territorio de dos entidades como es el estado de México y el Distrito Federal. Las apreciaciones opuestas, diferentes entre las autoridades menores municipales y delegacionales, impiden la planeación del uso del suelo. Por ello, es necesario fortalecer la coordinación entre estas dos entidades en materia de desarrollo urbano, que garantice una efectiva coordinación sectorial en sus programas de servicios, especialmente el de dotación de agua, para que vaya aparejado con la adquisición de reservas territoriales. El uso del suelo y sus reglamentaciones debe estudiarse y reglamentarse como un todo, política y administrativamente, entre las entidades vecinas. En caso de que no se pueda lograr la coordinación, entonces nombrar un “consejo urbano” que tome las decisiones para normar los usos del suelo; y que a la vez, planifique a largo plazo sin estar circunscrito a períodos sexenales que le impidan la continuidad de sus proyectos.

Es importante también, incorporar la reserva territorial como la principal acción, puesto que permitirá entre otros, reducir el precio del suelo. Para ello, entre otras acciones, es preciso recurrir a la expropiación de suelo para utilidad pública, claro, con su respectiva indemnización.

Pero cuidado, ya que hay que tomar en cuenta que las diferencias entre los partidos políticos, han dado por resultado la paralización administrativa, que hasta este momento, ha traído consigo retrasos en la adquisición de terrenos.

Por último, al Estado también le conviene participar en la producción y comercialización de los insumos básicos para la construcción de vivienda, pues no será posible llevar a cabo programas de vivienda u otras construcciones, si no cuenta con los materiales indispensables para la construcción no sujetos a presiones económicas y a la ley

de la oferta y la demanda, sino con base en la producción y con un fin eminentemente social.

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar García, Javier y María de Jesús Méndez (1986). "Las centrales obreras en el estado de México". IIS. UNAM.

Aguilar, García, Javier (1990). Historia de la CTM 1936-1990 IIS-Fac. Ec. FCPyS. UNAM.

Aguilar, Javier y María de Jesús Méndez (1986). "Las Centrales obreras oficiales y el estado de México. Ponencia presentada en el Seminario: "Sistema político y democracia emergente en el estado de México". IIS. UNAM/Universidad de las Naciones Unidas, Toluca, Méx.

Aguilar, García Javier (1995). "La modernización y el corporativismo sindical en México" en Revista Acta Sociológica. FCPYS. UNAM. Núm. 14. Mayo-Agosto.

Aldrete, José Antonio (1983). "Hacia un nuevo enfoque para el estudio de la acción burocrática estatal: la política de vivienda del INFONAVIT". En Revista Estudios Sociológicos. Colmex, Vol. 1 , No. 2. Mayo-agosto.

Aldrete-Hass (1991). La deconstrucción del Estado Mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988. Alianza Editorial, México.

Alexander, Jeffrey C (1988). "El nuevo movimiento teórico", en Revista Estudios Sociológicos, COLMEX, vol. VI, núm. 17, mayo-agosto.

Alianza para la producción (1980). 3a. Autoevaluación del poder ejecutivo estatal. Gobierno del estado de México. Julio.

Almanza, Beatriz (1986). La prestación habitacional para los trabajadores sindicalizados el caso del STIC. Tesis de licenciatura. UAM- A. México.

Anderson, Charles W. (1992). "Diseño político y representación de intereses", en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords). Neocorporativismo I, Más allá del Estado y el mercado. Alianza editorial. México.

Arbós, Xavier y Salvador Giner (1993). La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. S. XXI. Madrid.

Ardford, Robert, Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia. Ed. Manantial, México.

Arreola, Alvaro (1993). Los comicios locales. la sucesión de gobernador en el estado de México 1917-1993. Tesis de Maestría. FCPYS: UNAM. México.

Arreguín Espinosa de los Monteros, Martha A. y María del Pilar Patricia Lepe Zúñiga (1981). "Los programas de vivienda para la burocracia del sector público: el caso de `la alianza popular revolucionaria". Tesis de Lic. en Sociología, FCPyS. UNAM. México.

Atlas de la Ciudad de México, Colmex/D.D.F., 1987.

AURIS (1985). "Experiencias en el estado de México", en revista La vivienda. Gobierno del estado de México. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Azaola, Elena (1984). La clase obrera como sujeto de estudio en México. (1940-1980). Cuadernos de la Casa Chata Núm. 99. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.

Azuela, Antonio y Duhau E. (1987). "De la Economía Política de la Urbanización a la Sociología de las Políticas Urbanas". Revista Sociológica, año 2, núm. 4, UAM-A. México.

Azuela, Antonio (1989). "La propiedad privada en la Sociología Urbana, en La ciudad, la propiedad privada y el derecho. Colegio de México. México.

Ball, Michael (1987). "La Cuestión de la Vivienda. ¿Hacia una Revisión Teórica?". Revista Sociológica, año 2, núm. 4, UAM-A, México.

Ballesteros, Carlos y José Luis Telancón (1987). El proyecto Eureka. Un punto de referencia para la discusión de las políticas de innovación tecnológica. UNAM/ Fundación Friedrich Ebert. México.

Bañuelos Cárdenas, Martha Elena (1983). "Burocracia sindical y sindicalismo independiente en México: 1975-1983". Tesis Lic. en Sociología. FCPyS. UNAM. México.

Baranda, Alfredo (1987). Primer Informe de Gobierno: Principales acciones desarrolladas en 1986. Tomo I. Toluca de Lerdo estado de México. 20 de enero.

\_\_\_\_\_ (1987). Primer Informe de Gobierno: Estadística Municipal básica, 1986. Tomo II. Toluca de Lerdo estado de México. 20 de enero.

\_\_\_\_\_ (1987). Primer Informe de Gobierno: Estadística Estatal básica, 1986. Tomo III. Toluca de Lerdo estado de México. 20 de enero

\_\_\_\_\_ (1987). Primer Informe de Gobierno: Inversión pública autorizada, 1986. Tomo IV. Toluca de Lerdo estado de México. 20 de enero

Bassols, Mario. (1983) "Concentración industrial y expansión urbana en el Municipio de Ecatepec, un estudio de caso en el contexto de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México". Tesis de Maestría en Sociología. Fac. de C.P. y S. UNAM.

\_\_\_\_\_ (1986). Seminario: "Sistema político y democracia emergente en el estado de México". Síntesis. IIS. UNAM/Universidad de las Naciones Unidas. México.

Bassols, R., Mario (1997). Política urbana en Aguascalientes. Actores sociales y territorio (1968-1995). UAM e Instituto Cultural de Aguascalientes. México.

Baza Hernández, María Elena (1983). "La planeación urbana en México". Tesis Lic. Admón. Pública. FCPyS. UNAM. México.

Becerra Chávez, Pablo J.(1990). "Industria y clase obrera en México. Los años de la crisis: 1970-1986", en Polis 90. Anuario de Sociología. UAM-I.

Bensusan, Graciela y Carlos García (1989). Estado y sindicatos. Crisis de una relación. Fundación Friedrich Ebert Stifting/UAM-X. México.

- Bergel, Egon Ernest (1959). Sociología urbana. Ed. bibliográficas. Argentina. Buenos Aires.
- Bolívar E, Augusto (1990). "El período de la transición a la modernidad", en Rosa Albina Garabito y Augusto Bolívar. México en la década de los ochenta. UAM-A.
- Bringas, Guillermina et. al. (1979). "Documentos sobre la actuación política del Congreso del Trabajo", en Revista Mexicana de Sociología. Vol. XLI, Núm. 3, julio-sept. IIS- UNAM. México.
- Bobbio, Norberto y Nicolás Mateucci (1988). Diccionario de política. Tomo A-J, Siglo XXI, México.
- Camacho, Manuel (1976). "Control sobre el movimiento obrero en México". Revista Foro internacional. Núm. 64 Vol. 16. El Colegio de México. Abril- Junio.
- \_\_\_\_\_ (1977). "Los niveles históricos del sistema político mexicano". Revista Foro Internacional. El Colegio de México. Vol. XVII. Núm. 4. México.
- \_\_\_\_\_ (1993). La clase obrera en la historia de México. El futuro inmediato. IIS UNAM/S. XXI. 8a. Ed. México.
- Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (1986). "Encuesta sobre constructoras, 1985, encuesta anual". Revista Obras. México.
- Campos Alvarez Tostado, José Ricardo (1982). "Empresas públicas de vivienda para estratos medios". Tesis de Lic. Ciencias Políticas y Administración Pública. FCPyS. UNAM. México.
- \_\_\_\_\_ (1987). "La vivienda y el sector público central y paraestatal". Tesis de Maestría. Admon. Pública. FCPyS. UNAM. México.
- Canto, Rodolfo y González Guadalupe (1989). "En torno a la política laboral", en Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1988. Coords. Lechuga, Jesús y Chávez Fernando. UAM. A. Tomo II. Colecc. Sociedad y Política. México.
- Casar, María Amparo. "¿Qué será del corporativismo mexicano", en revista Nexos. Núm. 22 México.
- Castells, Manuel (1977). Revista Mexicana de Sociología, IIS-UNAM.
- Cavazos Flores, Baltazar (1984) El derecho laboral en Iberoamérica. Ed. Trillas. 1era. ed. México.
- Cedeño del Olmo, Manuel y Hernández Prado, Antonio (1980). "Diversas formas de control sobre los trabajadores del Estado (apartado B del artículo 123 constitucional)". Tesis Lic. Ciencias Políticas y Admon. Pública. FCPyS. UNAM. México
- Censo de Población y Vivienda 1990. INEGI. México.
- Chávez, Fernando J. y González M., Jaime (coords.) (1987). Un coloquio necesario: la crisis, libros y autores. Revista A. UAM- A. Vol. VIII. Núm. 21 mayo- agosto. México.
- Cheetan, Rosemond y Núñez Oscar (1976). Significado Social de la Política de Vivienda en México: el caso de INFONAVIT. Investigación realizada por un equipo (EQUISUR) de la UAM-A, noviembre, (Mimeo).

Cheetham, Rosemond (1971). "El sector privado de la construcción y el patrón de dominación", en Eure, no. 3. Santiago de Chile.

Centro de Investigaciones Históricas del movimiento obrero (1984). Memorias del encuentro sobre la historia del movimiento obrero III. Universidad Autónoma de Puebla. Puebla. México.

Centro de Investigaciones Históricas del movimiento obrero (1984). Memorias del encuentro sobre la historia del movimiento obrero I. Universidad Autónoma de Puebla. Puebla. México.

Cisneros Sosa, Armando (1993). La ciudad que construimos. UAM-I. México

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. Salarios mínimos (vigentes del 1o de noviembre al 31 de diciembre de 1982, 1984, 1985).

Connolly, Priscilla (s/f) "Housing and the state in México", (Mimeo).

\_\_\_\_\_ (1982). "Un hogar para cada trabajador, notas sobre la conformación del espacio habitacional en Azcapotzalco". en Revista "A". UAM-A: México.

\_\_\_\_\_ (1984). "Mexico State investment in the built environment and the debt problem". Bartlett International Summer School. London, October-November.

\_\_\_\_\_ (1988) "Sector popular de la vivienda: una crítica al concepto", en Revista Medio ambiente y urbanización. Septiembre año 7. CLACSO, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (1988). "La industria de la construcción y las relaciones de trabajo en la producción habitacional en México", en Procesos habitacionales en la Ciudad de México. Coord. Michel, Antonio. SEDUE-UAM-I. México.

Corral, Carlos (1989). Lineamientos de diseño urbano. Ed. Trillas, México.

Copevi (1981). Vivienda en el estado de México. Coord. Mier y Terán, Arturo y Ziccardi Alicia. Toluca estado de México. Anexos.

Cordera Campos, Rafael (1987). Sindicalismo en movimiento. De la insurgencia a la nación. Ed. El Caballito/Unam. Fac. de Economía. México.

Corona Martínez, Rocío (1984). "El papel de los fraccionadores `clandestinos´ en el proceso de urbanización de la ciudad de México. El caso de San Miguel Teotongo, 1972-1983". Tesis de Lic. en Sociología, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Corona Martínez, Rocío (1986). "Sindicatos y política habitacional en el estado de México". Ponencia presentada en el seminario "Sistema político y democracia emergente en el estado de México". IIS-UNAM/Universidad de las Naciones Unidas, Toluca, Méx.

\_\_\_\_\_ (1991) Antología proceso de la ocupación territorial. Escuela de planeación Urbano y Regional (EPUR). Toluca. México.

\_\_\_\_\_ (1994). "Actores sociales y políticas habitacionales". Ponencia presentada en la III Jornada Científica Internacional de Planeamiento Regional Urbano. Ciudad de La Habana, Cuba. Del 4 al 8 de noviembre.

\_\_\_\_\_ (1997). "Políticas vivendistas y centrales obreras". Ponencia presentada en la mesa de Vivienda y suelo urbano en el Pre-Congreso UAM-Ciudad de México. 29 al 31 de enero.

\_\_\_\_\_ (1997). "Política habitacional en época de crisis". Primer Congreso Internacional "Ciudad de México", sobre políticas y estudios metropolitanos. COMECSO. 10 al 14 de marzo.

Correa, Guillermo y Salvador Corro (1988). "Gamboa Pascoe vende terrenos, hace las casas del INFONAVIT y las reparte", en Revista Proceso. México.

Coulomb, René (s/f). "México: la política habitacional en la crisis, viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes". Cenvi. México.

Cuéllar Romero, Ricardo. (1988). La crisis y la política del capital en México. II Ec. UNAM.

Del Mazo González, Alfredo. (1983). Primer informe de gobierno y su anexo, cifras sectoriales. Gobierno del estado de México, Toluca 20 de enero.

\_\_\_\_\_ (1986) Cuarto Informe de Gobierno. Gobierno del estado de México, Toluca 20 de enero.

\_\_\_\_\_ (1984). Apéndice estadístico del segundo informe de gobierno. Tomos I y II. Estadística municipal. 20.

\_\_\_\_\_ (1985). Apéndice estadístico del tercer informe de gobierno. Tomos I, II y III. Estadística municipal. 20 de enero.

\_\_\_\_\_ (1986). Apéndice estadístico del cuarto informe de gobierno. Tomos I, II, III y IV Estadística municipal. 20 de enero.

Derossi, Flavia (1977). El empresario mexicano. IIS, UNAM, México.

(1984). Diccionario de Sociología. FCE. México.

Diario Oficial, 30 de diciembre de 1983. Tomo CCCLXXI. Núm. 44.

Diario Oficial, 30 de diciembre de 1985. Tomo CCCXCIII. Núm. 40.

Diario Oficial, 23 de diciembre de 1986. Tomo CCCXCIX. Núm. 36.

Dirección del Trabajo y Previsión Social, 1970-1986. Toluca, estado de México.

Donoso, Roberto (1989). "¿Existen los Movimientos Sociales Urbanos?", (Mimeo).

Duhau, Emilio (1988). "Política habitacional para los sectores populares en México. La experiencia de Fonhapo", en Revista Medio ambiente y urbanización, Sept. Año 7. CLACSO. Buenos Aires.

Durand Ponte, Victor Manuel y Cuéllar Vázquez Ma. Angélica (1989). Clases y sujetos sociales: un enfoque crítico-comparativo. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Echeverría, Luis (1976). No queremos más estallidos sociales que nos debiliten. Gobierno del estado de México, Toluca. México. 20 de abril.

Eckstein, Susan (1982). El estado y la pobreza urbana en México. Siglo XXI, México.

Engels, Federico (1977). Contribución al problema de la vivienda. Progreso editores, Moscú, URSS.

\_\_\_\_\_ (1978). "Las grandes ciudades", en El problema de la vivienda y las grandes ciudades. Ed. Gustavo Gili. Barcelona.

Fidel, Carlos y Alicia Ziccardi (1986 ). "De cal y canto. Apuntes sobre la industria de la construcción" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales , número 123. FCPyS-UNAM.

García Contreras, Luis (1981). "Consideraciones acerca de las necesidades habitacionales de la población y su relación con la política de vivienda del estado mexicano". Tesis de Lic. en Sociología, FCPyS, UNAM. México.

García Luna, Margarita (1984). El movimiento obrero en el estado de México. Primeras fábricas, obreros y huelgas (1830-1910). UAEM. Colección Historia No. 1. Toluca. México.

García Peralta, Beatriz y Manuel Perló (1991). "Estado, sindicalismo oficial y políticas habitacionales: análisis de una década del INFONAVIT", en El obrero mexicano. Núm. 2. Condiciones de trabajo. Siglo XXI editores/IIS. UNAM. México.

Garza, Enrique de la (1989). "Paraestatales y corporativismo", en Revista El Cotidiano. Núm. 28. Marzo-Abril.

\_\_\_\_\_ (1993). "Reestructuración del corporativismo en México: siete tesis", en Revista El Cotidiano. Núm. 56. Julio.

\_\_\_\_\_ (1994). "Los sindicatos en América Latina frente a la reestructuración productiva y los ajustes neoliberales", en Revista El Cotidiano. Núm. 64. Septiembre- Octubre.

Garza, Gustavo y Schteingart Martha (1978). La acción Habitacional del Estado en México. El Colegio de México.

Giddens, Anthony (1985). The constitution of societies, Macmillan, Londres.

Gilly, Adolfo (1986). "Nuestra caída en la modernidad", en Revista Nexos. No. 101. México.

Giner, Salvador (1987). Ensayos civiles. Ed. Península, Barcelona.

----- (1969). Sociología. Ed. Península, Barcelona.

Gobierno del Estado de México (1985). "Experiencias en el estado de México", en La vivienda. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y Auris. México.

Goding Valencia, José Vicente (1980). "La política oficial de vivienda. Análisis sociopolítico de un caso: el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores". Tesis de Lic. Sociología. FCPyS. UNAM. México.

González Díaz, Yolanda. (1985). "Planificación, planeación urbana y vivienda en la ciudad de México 1970-1980". Tesis de Lic. Sociología, FCPyS, UNAM, México.

González Navarro, Moisés (1974). Población y Sociedad en México (1900-1970). Serie Estudios, núm. 42, Fac. de C.P. y S., UNAM, México, Tomo I.

González Reyes, Ricardo (1979). Desarrollo de la comunidad para los conjuntos habitacionales del Departamento del D.F.. Tesis de Lic. Sociología. FCPyS. UNAM. México.

Guevara, Iris (1993). "Dinámica de la concentración educativa", en Bassols, Angel y González Gloria (coords). Zona Metropolitana de la Ciudad de México: complejo geográfico, socioeconómico y político; qué fue, qué es y qué pasa. IIEC./DF. Col. La estructura económica y social de México. México.

Guiddens, Anthony (1976). Las nuevas reglas del método sociológico. Amorrortu, Argentina.

Guillén, Arturo (1987). "Interpretaciones sobre la crisis en México", en México ante la crisis, 3a. ed. Siglo XXI. México.

Gutiérrez, Tomás (1986). "Características del sector hegemónico de la clase empresarial de la ciudad de Toluca". Ponencia presentada en el Seminario: "Sistema político y democracia emergente en el estado de México". IIS. UNAM/Universidad de las Naciones Unidas, Toluca, Méx.

Hank González, Carlos (1969). Mensaje al rendir protesta como Gobernador institucional del estado de México, 1969-1975. 15 de septiembre, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1969). Palabras de Carlos Hank González. Campaña para Gobernador del estado de México. Marzo- junio, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1970) El crecimiento del Estado de México y su industrialización. México.

\_\_\_\_\_ (1972). Discursos, 1969-1970. Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1972). Primer informe de gobierno. Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1972). Segundo informe de gobierno. 20 de enero, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1973). Tercer informe de gobierno. 20 de enero, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1974). Cuarto informe de gobierno. 20 de enero, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1975). Quinto informe de gobierno. 20 de enero. Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1975). Sexto informe de gobierno, en Seis años de gobierno de Carlos Hank González, 1969-1975. 5 de septiembre. Toluca, México.

Haro, Lorena (1995). "No sueños: ve comprando tu casa", en Revista Inversionista. Octubre.

Herrejon Peredo, Carlos (1985). Historia del Estado de México. UAEM.

Herrera García, Alicia (1987). "Marco jurídico internacional relacionado con la vivienda (generado en el contexto de la ONU de 1942-a 1984)". Tesis Lic. Relaciones Internacionales FCPyS. UNAM. México.

Higuera, Ma. de Lourdes ( 1988). "Las políticas públicas y el control obrero en el sexenio del presidente Miguel Alemán V: 1946-1952. Un estudio de caso: la colonia "La petrolera secc. 35". Tesis de licenciatura, UAM-A. México.

Huarte, Ma. Concepción y Rodriguez, Ma. Concepción.( 1982). Políticas habitacionales de Pemex, estudio de caso en la unidad habitacional. Pemex Prados del Rosario. Tesis de Licenciatura. UAM-A. México.

Huelsz, Antonio (1987). "Fonhapo: nuevos sistemas de financiamiento para la vivienda popular", en Revista Interamericana de Planificación. Vol. XXI, Núm. 83-84. Sep-Dic. México.

INEGI (1985). Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1984. Abril, México, D.F.

\_\_\_\_\_ (1985). Anuario de estadísticas estatales, 1985. Julio. México, D.F.

INFONAVIT (1980). Noveno informe anual de actividades. Correspondiente al ejercicio 1980.

\_\_\_\_\_ (1981). Décimo informe anual de actividades.

\_\_\_\_\_ (1982). Décimo primer informe anual de actividades.

\_\_\_\_\_ (1983). Décimo segundo informe anual de actividades.

\_\_\_\_\_ (1984). Décimo tercer informe anual de actividades.

\_\_\_\_\_ (1985). Décimo cuarto informe anual de actividades.

\_\_\_\_\_ (1986). Décimo quinto informe anual de actividades.

\_\_\_\_\_ (1982). Planes de labores y de financiamiento para 1982.

\_\_\_\_\_ (1985). Programas de labores y de financiamiento para 1985.

\_\_\_\_\_ (1986). Programas de labores y de financiamiento para 1986.

\_\_\_\_\_ (1987). Programa de inversión 1987. Delegación 7. estado de México.

\_\_\_\_\_ (1987). Sistema de control de obra. Sistema de promociones de vivienda, programa 1987. Relación de promociones integradas por Delegación. Secretaría Técnica del Comité de Promociones de vivienda. Coordinación de Información y Sistemas. Delegación 7. estado de México.

\_\_\_\_\_ (1992). Padrón de constructoras y empresas de servicios. Secretaría del Comité de promociones de vivienda, oficina de padrones.

Iracheta, Alfonso (Coord.) (1984). El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano, Gobierno del estado de México-UAEM, Toluca, México.

ISSEMYM (1986). Boletín de información al derechohabiente. Gobierno del estado de México, año 2. No. 13.

Jiménez Cantú, Jorge (1977). Primer informe de gobierno. 20 de enero, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1977). Síntesis del Primer informe de gobierno. 20 de enero, Toluca México.

\_\_\_\_\_ (1978) Segundo informe de gobierno. 20 de enero, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1979) Tercer informe de gobierno. 20 de enero, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1980) Cuarto informe de gobierno. 20 de enero, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1981) Quinto informe de gobierno. 20 de enero, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1982) Sexto informe de gobierno. 5 de septiembre, Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (1981) "Sexto informe de gobierno", Excélsior. 6 de septiembre.

Labastida, Julio (1982). Grupos económicos y organizaciones empresariales en México. Nueva Imagen. México.

Leal, Juan Felipe (1976). México: Estado, burocracia y sindicatos. Ed. El Caballito.

\_\_\_\_\_ (1980). "Burocracia y sindicalismo", en Cuadernos Políticos. Era. Núm. 23, enero-marzo.

\_\_\_\_\_ (1985). Agrupaciones y burocracias sindicales en México, 1906-1938. Ed. Terra Nova/Pinem. México.

Leal, Juan Felipe y Woldenberg José (s/f). Panorama de la estructura organizativa del sindicalismo mexicano contemporáneo. FCPyS, UNAM. (Avance de investigación) México.

Leal, Juan Felipe (1986). "Las estructuras sindicales", en González Casanova, Pablo, León y Marván (coords). El obrero mexicano 3: organización y sindicalismo. Ed. S. XXI./ IIS UNAM. México.

Lehmbrach, Gerhard (1992). "Corporativismo liberal y gobierno de partidos". En Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbrach (coords.), Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado. Alianza editorial, México.

León, Samuel y Xelhuantzi Maria (1986). "Los obreros, las burocracias sindicales y la política del gobierno", en González Casanova, Pablo, León y Marván (coords.). El obrero mexicano 5: la política y la cultura. Ed. S. XXI./ IIS UNAM. México.

Lezama, José Luis (1993). Teoría social. Espacio y ciudad. El Colegio de México.

Luna, Matilde (1992). "La estructura de representación empresarial en México. La década de los noventa y los cambios en las estrategias corporativas", en Puga, Cristina y Tirado Ricardo (coords.). Los empresarios mexicanos, ayer y hoy. UNAM/UAM/COMECO/El Caballito, México.

Magri, Susana (1972). "Necesidades sociales y política habitacional del Estado", en Necesidades y consumo en la sociedad capitalista, Grijalbo, núm. 31, México.

Manual de estadísticas básicas (1975). Sector industrial. Información Censal estatal. Tomo I spp. Coord. general de los Servicios Nacionales de Estadística, geografía e informática.

Martínez Dávila, Teófilo José (1974). “El problema de la vivienda para los trabajadores de bajos ingresos. Análisis de un proyecto rural y un proyecto urbano para la solución del problema en Nuevo León”. Tesis Lic. en Economía, Monterrey, N.L., México.

Martínez G., Eugenio (1986). “El Sindicato de Maestros al Servicio del estado de México: Notas para su estudio. Ponencia presentada en el Seminario: “Sistema político y democracia emergente en el estado de México”. IIS. UNAM/Universidad de las Naciones Unidas, Toluca, Méx.

Martínez, Edgardo (1994). “Evolución de los paradigmas de intervención pública en la problemática del hábitat y su contenido urbano”, en Revista Vivienda, INFONAVIT, Vol. 5, No. 2 Mayo-Agosto

Martínez Henart, Eduardo (1981). “El sistema Infonavit y su impacto sobre la clase trabajadora 1972-1976”. Tesis. Lic. Sociología, FCPyS, UNAM, México.

Martínez Reyes, José Angel (1987). “La cooperativa de vivienda, su origen, necesidad, organización y funcionamiento”. Tesis. Lic. Ciencia Política, FCPyS, UNAM, México.

Melè, Patrice (1989). “Procesos de desarrollo espacial de la ciudad de Puebla”, en Revista Interamericana de Planificación. SIAP: Nums. 87 y 88. Jul- Sep y Oct. -Dic.

Méndez, Luis y Quiróz Othón (1992). “Respuesta obrera: los sindicatos frente a la reestructuración productiva (1983-1992)”, en Revista El Cotidiano. UAM-A. Septiembre - Octubre No. 50.

\_\_\_\_\_ (1994). Modernización estatal y respuesta obrera: historia de una derrota. UAM-A.

Méndez, Luis (1986). “Lucha obrera en 1985: una historia interminable”, en Revista El Cotidiano. UAM-A. Ene.-Feb. No. 9.

\_\_\_\_\_ (1986). “Modernización y clase obrera”, en Revista. El Cotidiano. UAM-A. Sep-Oct. No. 13.

Meyer, Lorenzo (1989). “El corporativismo mexicano en los tiempos del neoliberalismo”, en Estado y sindicatos, crisis de una relación.

Michael, Marco A.(coord.) (1988). Procesos habitacionales en la ciudad de México. SEDUE/UAM-I. Cuadernos Universitarios Núm 51. México.

Middlebrook, Kevin J. (s/f). La organización obrera y el Estado. s/ed. Cap. I y IV.

\_\_\_\_\_ (1988). “La democratización sindical en la industria automotriz mexicana”. En Revista Mexicana de Sociología. IIS. UNAM. No.4. Octubre - Diciembre.

Mier y Teran, Arturo y Ziccardi, Alicia (coords.) (1981). Vivienda en el Estado de México (1981-1990). Copevi, Toluca, Estado de México.

Millán, René; Trejo Raúl y José Woldenberg (1986). Sindicalismo y política en México. Serie Estudios Políticos, FCP y S, UNAM, México.

Millán Valenzuela, René (1981). "La CTM y la crisis, 1970-1978". Tesis Lic. Sociología, FCPyS, UNAM, México.

Montoya Arce, Jaciel (1986). "Lucha por la democracia sindical. Caso de los textiles de la zona industrial Toluca-Lerma". Ponencia presentada en el Seminario: "Sistema político y democracia emergente en el estado de México". IIS. UNAM/Universidad de las Naciones Unidas, Toluca, Méx.

Moreno Toscano, Alejandra (1984). "¿Qué pasa con nuestras ciudades? Algunas consideraciones para la plataforma electoral del MRP en las elecciones estatales de 1984 en el estado de México: Documento de Trabajo" Movimiento Revolucionario del Pueblo. México.

Munguía , Román (1987). "Las metrópolis mexicanas: ¿civilización o barbarie?", en Gaceta Universitaria . Universidad de Guadalajara, México.

\_\_\_\_\_ (1982). "La industria de la construcción y la acumulación capitalista en México: los monopolios constructores y la exportación de la fuerza de trabajo". Tesis. Fac. de Arquitectura. UNAM.

Núñez, Oscar (1982). "INFONAVIT. Un sistema corporativo para asalariados bajos", en Emilio Pradilla (Comp.) Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina. UAM-X. México.

Ocampo Zamora, Juan Cuauhtémoc (1983). "Factores que obstaculizan la organización comunitaria entre los trabajadores que habitan en tres unidades habitacionales financiadas por el INFONAVIT en la ciudad de México". Tesis Lic. Sociología, FCPyS, UNAM, México.

O'Donnell, Guillermo (1984). "Apuntes para una teoría del Estado", en Oszlak, Oscar (comp.). Teoría de una burocracia Estatal. Paidós. Argentina.

Ortega, Max y Solis Ana Alicia (1989). "Sindicalismo Independiente", en Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1988. Coords. Lechuga, Jesús y Chávez Fernando. UAM. A. Tomo II. Colecc. Sociedad y Política. México.

Ortega, Maximino (1986). Movimiento de masas y organización partidaria. (Tesis de un debate). Cuadernos universitarios. Núm. 32, UAM-I, México.

Panitch, Leo (1992). "El desarrollo del corporativismo en las democracias liberales", en Phillippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.). Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado. Alianza Ed. México.

Patiño, Elsa (1982). "La vivienda obrera en Puebla y Apizaco: el método y la correlación de información", en Investigaciones Universitarias de Urbanismo. Memoria de la Iera. Mesa de trabajo. Universidad Autónoma de Puebla, DIAUC-ICUAP.

Peña, Alquimia (1982). "La vivienda en Cuba revolucionaria", en Pradilla Emilio (Comp). Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina. UAM-X.

Pérez, Germán (1985). "Corporativismo, democracia y poder en México". En revista Estudios Políticos. Elecciones y democracia en México. Nueva Epoca, vol.4 Núm. 1. enero-marzo.

Plan de Gobierno 1981-1987. Bases para una nueva estrategia de desarrollo, estado de México.

Plan del Centro de Población estratégico de Tlalnepantla (1985). Gaceta de Gobierno. Toluca Méx. No. 121 Tomo. CXL. Sección especial.

Pozas, María de los Angeles (1988). "La burocracia y la acción estatal en Monterrey", en Revista Medio ambiente y urbanización. Sep. Año 7, CLACSO, Buenos Aires

Pradilla, Emilio (1982). "Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado en América Latina", en Pradilla Emilio (Comp) Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina. UAM-X.

\_\_\_\_\_ (1987) Capital, Estado y vivienda en América Latina. Fontamara. México.

Programa estatal de vivienda 1983-1987. Estado de México. Secretaría de Desarrollo Y Obras Públicas. enero. Toluca, México.

Programa Nacional de desarrollo urbano y vivienda. 1984-1988. Poder Ejecutivo Federal.

Ramírez Ulloa, Carlos Alberto (1988). "La vivienda como parte integral de la planeación del desarrollo urbano en México: caso de estudio 1984". Tesis Lic. Ciencias Políticas, FCPyS, UNAM, México.

Reyes, Guadalupe (1989). Consideraciones sobre la política de vivienda", en Estancamiento económico y crisis social en México 1983-1988. Coords. Lechuga, Jesús y Chávez Fernando. UAM- A. Tomo II Colecc. Sociedad y Política, México.

Reyes Sánchez, Rudecindo (1964). "Algunos aspectos de la familia y la vivienda obrera en un sector del Distrito Federal". Tesis de Lic. Ciencias Sociales, FCPyS, UNAM. México.

Reyna, Jose Luis y Miquet, Marcelo (1976). Introducción a la historia de las organizaciones obreras en México: 1912 - 1966. Tres estudios sobre el movimiento obrero mexicano. Jornadas 80. El Colegio de México. México.

Riva Palacio Martínez, Leopoldo. (1982). El Infonavit y la vivienda de interés social para los trabajadores. Tesis. Lic. Ciencias Políticas y Admon. Pública. FCPyS. UNAM. México.

Rivera Álvarez, Fernando. (1987). El urbanista. Política y urbanismo .SEP. México.

Robles, Jorge y Luis Angel Gómez (1995). De la autonomía al corporativismo. Memoria cronológica del movimiento obrero en México, 1900-1980. El Atajo ediciones, México.

Rodríguez Araujo, Octavio (1978). "Catálogo de senadores y diputados (1940-1976)", en Revista del Centro de Estudios Políticos. UNAM. Núm. 3-4.

Romero de Tamayo, Laura (1981). "Historia de una lucha: inquilinos rojos vs. sindicalismo católico". en Ponencia para el primer encuentro sobre historia del movimiento social en México 1918-1934. Diciembre, Xalapa, Ver, México.

Romo López, Alejandra M (1980). "La política del Estado mexicano en materia de vivienda popular, 1934-1979". Tesis Lic. Sociología, FCPyS, UNAM, México.

Ros, Jaime (1987). "La crisis económica un análisis general", en México ante la crisis. 3a. ed. Siglo XXI, México.

Rowan, Roy (1986). "The 50 biggest mafia bosses". Fortune International. No. 23. November 10, New York.,U.S.A.

Rózga Luter, Ryzard (1994). "Desarrollo económico y población en el estado de México. Apuntes", en Revista Papeles de Población. Centro de Investigación y estudios avanzados de la población. UAEM. No. 3. Mayo-Junio.

Saldívar, Américo (1983). Ideología y Políticas del Estado Mexicano (1970-1976). Siglo XXI, México.

Sánchez Gutiérrez, Pablo (1987). "Los sindicatos nacionales de industria al interior del congreso del trabajo". Tesis Lic. en Ciencia Política, FCPyS, UNAM, México.

Schteingart, Martha (1988). "La vivienda terminada: Producción habitacional y promoción inmobiliaria en la ZMCM". En Procesos habitacionales en la Ciudad de México. Coord. Michel Antonio. SEDUE-UAM-I. México.

\_\_\_\_\_ (1989). "La promoción inmobiliaria en la crisis", en Los productores del espacio habitable. El Colegio de México. México.

\_\_\_\_\_ (1985) "Articulación entre prácticas privadas y públicas en la producción de vivienda en México". Ponencia presentada en el Seminario "México: problemas urbanos, regionales y ambientales". Area de Sociología Urbano-Regional, IIS, UNAM, del 10 al 14 de junio.

\_\_\_\_\_ (s/f). "El sector inmobiliario y la vivienda en la crisis". (Mimeo).

Secretaría del trabajo (1982). Indicadores básicos del estado de México. Gobierno del estado de México. Centro de documentación y análisis, Toluca, México.

Bringas Colín, Martha (1982). Páginas obreras núm. 2. La situación de los trabajadores en el estado de México (1890-1906) I. Centro de estudios históricos del movimiento obrero del estado de México. Toluca, México.

Blanquel Morán, Mario (1982). Páginas obreras núm. 1. Protesta obrera en Nicolás Romero (1919). Centro de estudios históricos del movimiento obrero del estado de México. Toluca, México.

Secretaría del Trabajo (1984). Crónica del sector laboral del estado de México. 1982-1984. Unidad de estudios, documentación e información. Gobierno del estado de México.

Secretaría del Trabajo (1984). Manual de estadísticas censales básicas del sector laboral 1984. Gobierno del estado de México. Toluca, México.

Secretaría del Trabajo (1986). Información periodística sindical, 1984-1986. (resumen). Septiembre 1984-abril 1986, Dirección general de desarrollo de los trabajadores. Gobierno del estado de México.

Sills, David L. (dir.) (1979). Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Ed. Aguilar. Vol.4. Madrid.

Silva Ruiz, Gilverto (1983). La negociación de la estabilidad política. Instituciones tripartitas en México: 1971-1982. Universidad Autónoma de Querétaro, Qro. México.

Sistema estatal integral de planeación. (1983). Ley de Asentamientos humanos del estado de México. Gobierno del estado de México. Tomo IV. Noviembre. Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (s/f). Plan de desarrollo del estado de México 1984-1987. Gobierno del estado de México. Tomo V. Toluca, México.

\_\_\_\_\_ (s/f). Plan estatal de desarrollo urbano. Gobierno del estado de México. Tomo VI. Toluca, México.

Topalov, Christian (1979). La urbanización capitalista, Edicol, S.A., México.

Trejo Delarbre, Raúl (1986). "El poder de los obreros", en González, Pablo y Aguilar Héctor (coords.). México ante la crisis. 2a. ed. México.

Trejo, Luis Manuel (1974). El problema de la vivienda en México. Archivo del Fondo No. 15. F.C.E. México. UAM-X.

Trueba, Alberto y Trueba Barrera Jorge (1989). Ley Federal del Trabajo. Comentarios, prontuario, jurisprudencia y bibliografía. Ed. Porrúa, S.A. México

Utria, Rubén D. (1975). "Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina", en Desarrollo urbano y regional en América Latina. Coords. Unikel, Luis y Necochea, Andrés. Fondo de Cultura Económica. México.

Vega Rangel, Edna (1992). "Proyecto de saturación urbana en la zona norponiente de la ZMCM". Tesina. UAM-A.

Xelhuantzi, María (1984). "El Congreso del Trabajo en la recomposición del sindicalismo mexicano 81966-1980". Tesis de Licenciatura, UAM-Azc. México.

Yañez Reyes, Sergio (1982). "La Confederación de Trabajadores de México: lucha de clases y formación de la burocracia sindical". Tesis Lic. en Ciencias Políticas y Admon. Pública, FCPyS, UNAM, México.

Zagueta, Cesar (1980). Sindicatos, federaciones y confederaciones obreras en México.

Zamora Fernández de Lara, Gerardo (1987). "La gestión político-laboral de la CTM: 1971-1976". Tesis Lic. Sociología, FCPyS, UNAM, México.

Ziccardi, Alicia (1991). Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción. IIS-UNAM.

Ziccardi, Alicia (1985). "La industria de la construcción y el Estado- Cliente". Ponencia presentada en el Seminario "México problemas urbanos, regionales y ambientales". Area de Sociología Urbano Regional, IIS. UNAM. del 10 al 14 de junio.

\_\_\_\_\_ (1992). "Los constructores: entre la crisis y los sismos (1982-1988)", en Puga, Cristina y Tirado Ricardo (coords.) Los empresarios mexicanos, ayer y hoy. UNAM/UAM/COMECO/ El Caballito. México.

**ANEXO 1****ENTREVISTAS REALIZADAS**

Las siguientes entrevistas estructuradas y a profundidad, las realicé a diferentes actores sociales ubicados en sitios clave en instituciones públicas, privadas y sindicatos, todos ellos involucrados en el proceso de la aplicación de las políticas vivendistas (durante los años 1986 y 1987).

**Secretaría del Trabajo:**

Jefe de la Unidad de Estudios, Documentación e Información en la Secretaría del Trabajo. Nigromante 202. Toluca. estado de México. 27 de abril de 1987.

Lic. en Administración, Juan Carlos Velázquez Mejía, Subdirector de promoción de la vivienda para los trabajadores. Depende de la Dirección General de Desarrollo para los trabajadores de la Secretaría del Trabajo. Hidalgo 1006, Toluca. 11 de mayo de 1987.

**Sindicatos:**

Lic. Y Prof. Antonio García Lovera, Asesor Jurídico (líder) de las Organizaciones Sindicales de Toluca, pertenece a la CTM. Josefa Ortiz de D. esq. Hidalgo. Toluca. 28 de abril de 1987.

Lic. Alejandro Mendoza Romero, Presidente de la junta local de conciliación y arbitraje. Él controla la oficina de registro de Asociaciones sindicales. Secretaría del trabajo. Nigromante 202, Toluca. 28 de abril de 1987.

S/n, Secretario de Prestaciones Socioeconómicas del Sindicato de Maestros al Servicio del edo. de México (SMSEM), Toluca, Méx., 3 de julio de 1986.

**AURIS:**

Arq. Héctor Elenes, Subdirector de Planeación Técnica y Control Financiero, AURIS, Edo. De Méx., 4 de agosto de 1987.

**INFONAVIT:**

Arq. Hilario Valencia, Jefe del Departamento del Control de Obras. INFONAVIT. Delegación Núm. 7. Hidalgo 300. Altos. Toluca. estado de México. 12 de mayo de 1987.

S/n, Funcionario del Sistema de Control de Obra de INFONAVIT, Delegación VII, Tlalnepantla, edo. De México, 10 de agosto de 1987.

Lic. Patricia Vázquez, Orientación y Promoción Social, INFONAVIT, Delegación VII, 15 de mayo y 29 de junio de 1987.

Lic. En Sociología, Rocío García, Orientación y Promoción Social, INFONAVIT, Delegación VII, Tlalnepantla, Edo. De Méx., varias ocasiones durante 1987.

**CIAC:**

Arq. Eduardo Carrera, Secretario ejecutivo del Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación A. C. (CIAC). (Creado por la Cámara de la Industria de la Construcción). Ciudad de México, 31 de mayo de 1985.

## ANEXO 2

### DEFINICIONES DE TERMINOS:

**Clientelismo.** De acuerdo a Norberto Bobbio (1988), y al uso que se le da en la Sociología Política, entendemos el término de "clientelismo" como sigue: ya desde la Roma antigua se entendía una relación, entre sujetos de estatus diverso, una relación de dependencia económica y política, que a cambio se mostraban sumisos y deferentes, obedecían y ayudaban de diversas maneras al patronus. Estas relaciones de dependencia personal tienden a adaptarse, tanto frente a la administración centralizada, como frente a las estructuras de la sociedad política. Tienden a unirse e integrarse en una posición subordinada con el sistema político moderno en estructuras de acceso y contacto con el sistema político, a los clientes se les da protección y ayuda en las relaciones con poder a menudo distante y hostil a cambio de consensos electorales.

Representa un lazo de unión con el clientelismo ligado a la difusión de la organización política moderna, especialmente a la de los partidos de masa. Su acercamiento con la sociedad civil se basa en vínculos horizontales de clase de intereses, a los que se les proporciona una agregación política. Los políticos de profesión ofrecen a cambio de legitimación y sostén (consensos electorales) toda clase de recursos públicos de los que pueden disponer (cargos y empleos públicos, financiamientos, licencias, etc.). Esta forma de clientelismo "-a semejanza del tradicional- no tiene como resultado una forma de consenso institucionalizado sino más bien una red de fidelidades personales que pasa a través de un uso personal por parte de la clase política de los recursos estatales y, partiendo de éstas, aunque en términos más mediatos a través de la apropiación de recursos "civiles autónomos" (Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, 1988: 273).

**Crisis económica del Estado.** Retomando el planteamiento de O'Donnell, esta crisis es entendida como una ruptura del "orden" y económicamente como obstáculo interpuesto a la acumulación del capital (O'Donnell, 1984:221).

**Estado.** En cuanto a la definición de Estado, creemos que es pertinente la que nos proporciona Oscar Núñez acerca de que "El Estado no es un sujeto dotado de voluntad propia, sino una forma organizada de las relaciones de clase, a través de diferentes instituciones que están atravesadas ellas mismas, en su interior y en su relación con otras instituciones, por las contradicciones de dichas clases" (Núñez, 1982: 349-350). De acuerdo a O'Donnell, el Estado tiene dos formas de objetivación: las instituciones estatales (órganos de gobierno, aparatos estatales) por un lado, y el sistema jurídico, por el otro (citado en Azuela y Duhau, 1987: 66). Pero también el Estado es una unidad institucional de dominación y dirección políticas "que con diversos grados de autonomía expresa las relaciones y proyectos de la sociedad. (...) a un tipo de dominación semejante pueden corresponder formas políticas diferentes que repercuten en la vida de la población y, desde luego, en las opciones y estrategias políticas de las distintas fuerzas sociales" (Camacho: 1993).

**Estructura de aprovisionamiento.** Para dar su definición, Ball (1987) menciona que "Una estructura de aprovisionamiento de vivienda describe un proceso históricamente dado de provisión y reproducción de la entidad física vivienda, centrando el análisis en los agentes

sociales fundamentalmente involucrados en tal proceso y las relaciones entre los mismos. (...) En ausencia del conocimiento sobre los agentes involucrados y del análisis de sus interrelaciones, es imposible especificar si un aspecto particular de una estructura de aprovisionamiento domina sobre los restantes.

**Estructura de poder.** "Se concibe la `estructura de poder´ en la sociedad en forma similar a lo que Skocpol denomina `modelos de política´: la configuración de una organización que junto con sus propios patrones de actividades afecta la cultura política, promueve cierto tipo de formación grupal y de acción política colectiva (pero no otros) y permite suscitar ciertas cuestiones políticas (pero no otras). Esta estructura incorpora tanto la política formal como la informal." (Aldrete Haas, Ibid.: 16-20).

**Charrismo sindical.** Según Ortega (1986) "Es parte del sistema de dominación sindical y del sistema político mexicano. Y constituye en particular , el cuerpo burocrático nacional, asociado al poder del Estado, que administra de manera política el contrato colectivo de trabajo o condiciones generales de trabajo y produce, a partir de dicha administración, un consenso y una legitimación para su ejercicio de dominación y control" (Ortega,1986: 9).

**Clase política.** Coincidiendo con Camacho, 1993: 26) por clase política nos referiremos al personal que en nuestro país "ha ocupado los puestos de dominación y dirección, y que decide quiénes entran a la contienda política y al gobierno".

**Congreso del Trabajo.** Ortega lo define como "Una parte del sistema de dominación sindical. Y es históricamente hablando, el resultado del compromiso político establecido entre las burocracias sindicales y el Estado, en el marco regulador del partido oficial. Está edificado en el sistema de dominación sindical ya mencionado, y funciona como marco institucional en el que los cuadros dirigentes de la burocracia sindical luchan por imponer su supremacía y dirimen sus diferencias sobre asuntos diversos de la vida nacional, sin involucrar a los trabajadores y evitando que sus confrontaciones adquieran un carácter de masa y se conviertan, eventualmente, en reformulaciones de sistemas de alianzas que en presencia de movilización y ascenso de masas, obren como apoyos de posibilidades reales de desarticulación de dicho sistema de dominación sindical". (Ortega,Ibid:10)

**Políticas habitacionales.** Son el conjunto de propuestas y orientaciones oficiales para la producción de viviendas de bajos recursos. Pero también es necesario decir que, la política de vivienda de un gobierno particular se define por las posibilidades económicas de las instituciones estatales encargadas de llevar a cabo dicha política, asimismo por la correlación de fuerzas que se mueven alrededor de la producción y el consumo de vivienda. Además de la carencia o no de reservas territoriales y la capacidad o incapacidad que dicho gobierno tenga para controlar el uso del suelo, factores que en determinado momento le impiden realizar proyectos habitacionales en beneficio de la mayor parte de la población (Cfr. Munguía, Román. 1987:8).

**Política urbana.** Cabe aclarar que el concepto de política urbana, fue incorporado por el pensamiento estructural marxista desde finales de los años sesenta, "...para intentar explicar un componente clave en los procesos de conformación del espacio y en la propia dinámica social de la ciudad capitalista. [Por consiguiente] La política urbana -como cualquier política pública debe

analizarse en el contexto de la estructura social, considerando `dos campos analíticos indisolublemente ligados en la realidad social: la planificación urbana, bajo sus diferentes formas y los movimientos sociales urbanos' y `detectar las leyes históricas actuales en las contradicciones y prácticas llamadas urbanas'" (Castells, citado por Ziccardi, 1991:21-22).

**Proceso de industrialización.** Implica "...el establecimiento de determinadas alianzas políticas entre empresarios y Estado, bajo un 'espíritu' de colaboración económica, sobre la base de la regularización jurídico-política de los conflictos de clase entre capital y trabajo. [y, en algunos casos] ... la casi absoluta sumisión del sindicalismo oficial, a los lineamientos políticos emanados de la cúpula del movimiento obrero organizado (CTM y Congreso del Trabajo)..." (Bassols, 1997: 128).

**Régimen y sistema político.** Tal vez resulte pertinente aceptar la sugerencia de Naniel Camacho, en cuanto a emplear de manera equivalente los términos de régimen y sistema político. "Estos términos son conceptos más amplios que el de gobierno, por lo que al hablar de régimen nos estamos refiriendo tanto a las instituciones gubernamentales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), como a las no gubernamentales (partidos políticos y grupos de presión), y al personal político que las dirige" (Camacho: 1977). Así entonces, el régimen es la forma de gobierno y dominación política en general, y no un gobierno en particular; pues su extensión temporal y funcional es más amplia que la de un gobierno.

**Sindicato obrero.** De acuerdo al Diccionario de Sociología (1984), el sindicato es un grupo secundario de lucha integrado por obreros asalariados organizados con arreglo a directrices económicas con el fin de mejorar y proteger su status inmediato y sus condiciones de vida. Juan Felipe Leal (1985: 14 y 17), concibe a los sindicatos obreros como organizaciones sociales estratégicamente situadas en el punto de intersección del sistema económico, la estructura social y la realidad estatal. Se trata de estructuras organizativas altamente dinámicas, cuya evolución y transformación están regidas tanto por la lógica interna que les es propia cuanto por las modificaciones de su entorno. Y sugiere, que, abordar el universo sindical desde el ángulo de sus estructuras organizativas, resulta particularmente estratégico cuando se trata de investigar la naturaleza y las funciones de la burocracia sindical, cuya explicación se encuentra, en una primera instancia, en el carácter específico de las agrupaciones laborales. "Las agrupaciones sindicales no giran en el vacío, se articulan dinámicamente con los procesos de acumulación, las estructuras sociales y los mecanismos del poder".

**Vivienda.** Retomamos la definición de Azuela (1989) quien la considera como un medio de consumo y a la vez un objeto de propiedad, considerarla sólo como medio de consumo implica ignorar la relación social de propiedad por medio del cual se tiene acceso a la vivienda, es también un bien cuyo consumo no es necesariamente un tipo de apropiación determinada, pero si existe un tipo de apropiación.

**Usos del suelo.** "Se refiere a la distribución geográfica espacial planificada de la ocupación del suelo para fines urbanos, como habitación, comercio, servicios comunitarios, vialidad y áreas libres" (Corral, Carlos, 1989:49).

**ANEXO 3****AGRUPACIONES OBRERAS EN INFONAVIT<sup>1</sup>**

CTM	CONFEDERACION DE TRABAJADORES DE MEXICO
CROC	CONFEDERACION REGIONAL OBRERA Y CAMPESINA
CROM	CONFEDERACION REGIONAL OBRERA DE MEXICO
CRT	CONFEDERACION REVOLUCIONARIA DE TRABAJADORES
SNM	SINDICATO NACIONAL DE MINEROS
FF.CC.	SINDICATO DE FERROCARRILEROS
COR	CONFEDERACION OBRERA REVOLUCIONARIA
CTC	CONFEDERACION DE TRABAJADORES Y CAMPESINOS
COCEM	CONFEDERACION DE OBREROS Y CAMPESINOS DEL ESTADO DE MEXICO
CTS	CONFEDERACION DE TRABAJADORES SOCIALISTAS
AUTON	SINDICATOS AUTONOMOS
IMSS	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

**OTROS<sup>2</sup>**

TELE	TELEFONISTAS
N.S.	NO SINDICALIZADOS
RESER	RESERVAS DEL INFONAVIT, PARA TRABAJADORES DEL INFONAVIT
BANCAR	BANQUEROS

---

<sup>1</sup> Estaba vigente al menos hasta 1987, cuando se terminó el estudio de caso de nuestra investigación.

<sup>2</sup> INFONAVIT así los tiene catalogados.

UNIVER	UNIVERSITARIOS
V.W.	VOLKSWAGEN
DINA	DINA RENAULT
IND	INDEPENDIENTES, NO PERTENECEN A NINGUNA CENTRAL OBRERA NI AL CONGRESO DEL TRABAJO

## **ANEXO 4**

### **CENTRALES OBRERAS Y SUS LIDERES<sup>1</sup>**

<b>CTM</b>	GREGORIO VELAZQUEZ
<b>CTC</b>	LEONEL DOMINGUEZ RIVERO
<b>CROC</b>	ANTONIO SOLORZANO RODAS
<b>COCEM</b>	JESUS MORENO JIMENEZ
<b>CROM</b>	JOSE LUIS GONZALEZ

---

<sup>1</sup> Que lidereaban a esas centrales obreras en el edo. de México, cuando realicé las entrevistas en 1986-1987.

**ANEXO 5****GOBERNADORES DEL ESTADO DE MEXICO, 1910-1993**

CARLOS CASTILLO	MAYO DE 1909 A MAYO DE 1911
RAFAEL M. HIDALGO	MAYO DE 1911 A OCT. DE 1911
MANUEL MEDIAN AGARDUÑO	OCT. DE 1911 A MARZO DE 1913
FRANCISCO LEON DE LA BARRA	MARZO DE 1913
ANTONIO VILCHIS BARBOA	MARZO DE 1913 A MAYO DE 1913
FRANCISCO LEON DE LA BARRA	MAYO DE 1913 A JULIO DE 1913
JOSE REFUGIO VELASCO	JULIO DE 1913 A OCT. DE 1913
JOAQUIN BELTRAN	OCT. DE 1913 A AGOSTO DE 1914
CRISTOBAL SOLANO	AGOSTO DE 1914
FRANCISCO MURGUIA	AGOSTO DE 1914 A NOV. DE 1914
RAFAEL M. HIDALGO	DICIEMBRE DE 1914
GUSTAVO BAZ PRADA	DICIEMBRE DE 1914 A OCT. DE 1915
PASCUAL MORALES Y MOLINA	OCT. DE 1915 A AGOSTO DE 1916
RAFAEL CEPEDA	AGOSTO DE 1916 A ENERO DE 1917
CARLOS TEJEDA	ENERO DE 1917 A JUNIO DE 1917
AGUSTIN MILLAN	JUNIO DE 1917 A SEPT. DE 1918
JOAQUIN GARCIA LUNA	SEPT. DE 1918 A MARZO DE 1919
AGUSTIN MILLAN	MARZO DE 1919 A SEPT. DE 1919
SAMUEL ESPINOZA DE LOS MONTEROS	SIN VALIDEZ
DARIO LOPEZ	MAYO DE 1920 A AGOSTO DE 1920
ABUNDIO GOMEZ	AGOSTO DE 1920 A FEB. DE 1921
MANUEL CAMPOS MENA	FEB. DE 1921 A SEPT. DE 1921
ABUNDIO GOMEZ	SEPT. DE 1921 A SEPT. DE 1925
CARLOS RIVA PALACIO	SEPT. DE 1925 A SEPT. DE 1929
FILIBERTO GOMEZ	SEPT. DE 1929 A SEPT. DE 1933
JOSE LUIS SOLORZANO	SEPT. DE 1933 A ENERO DE 1936
EUCARIO LOPEZ	ENERO DE 1936 A SEPT. DE 1937
WENCESLAO LABRA	SEPT. DE 1937 A SEPT. DE 1941
ALFREDO ZARATE ALBARRAN	SEPT. DE 1941 A MARZO DE 1942
JOSE LUIS GUTIERREZ	MARZO DE 1942
ISIDRO FABELA	MARZO DE 1942 A SEPT. DE 1945
ALFREDO DEL MAZO VELEZ	SEPT. DE 1945 A SEPT. DE 1951
SALVADOR SANCHEZ COLIN	SEPT. DE 1951 A SEPT. DE 1957
GUSTAVO BAZ PRADA	SEPT. DE 1957 A SEPT. DE 1963
JUAN FERNANDEZ ALBARRAN	SEPT. DE 1963 A SEPT. DE 1969
CARLOS HANK GONZALEZ	SEPT. DE 1969 A SEPT. DE 1975
JORGE JIMENEZ CANTU	SEPT. DE 1975 A SEPT. DE 1981
ALFREDO DEL MAZO GONZALEZ	SEPT. DE 1981 A OCT. DE 1986
ALFREDO BARANDA	OCT. DE 1986 A SEPT. DE 1987
MARIO RAMON BETETA	SEPT. DE 1987 A DIC. DE 1988
IGNACIO PICHARDO PAGAZA	DIC. DE 1988 A SEPT. DE 1993
EMILIO CHUAYFFET	SEPT. DE 1993 A 1995
CESAR CAMACHO	SEPT. DE 1995 A SEPT. DE 1999
ARTURO MONTIEL ROJAS	SEPT. DE 1999 A

Fuente: Arreola, Alvaro. (1993) "Los comicios locales: la sucesión de gobernador en el estado de México de 1917-1993". Tesis de Maestría, FCPyS, UNAM, México, p.273.

**Cuadro 38**  
**INFONAVIT: Terrenos adquiridos en el edo. de México a distintos ofertantes, 1981-1986**

MUNICIPIO	ADQUIRIDO A:	AÑO	FRENTE	SUPERFICIE M2	PRECIO POR M2	COSTO TOTAL
NAUCALPAN	Inmobiliaria PROMARAM S.A.	1981	LOS FRESNOS	6075	440	2,673,158
	Tecnohogar S.A.		LOMAS VERDES	158772.54	619	98,280,202
ECATEPEC	José Rendón	1981	JARDINES DE LOS BAEZ	80370.42	625	50,231,513
	Instituto AURIS		AV. CENTRAL	88506.92	398	35,225,887
	Luis Galindo Martín y Coops.		SAN JOSE XALOSTOC	208726.45	450	93,926,903
	Ing. Marcos Mario Zertuche		VALLE ECATEPEC	321785	335	107,791,309
	Inmobiliaria las Alamedas S.A.	1982	JARDINES DE SN GABRIEL IV	13940	1500	20,910,000
	Guillermo Salcedo España		PRADOS ECATEPEC	9203.76	800	7,363,008
	Inmobiliaria Valle del Sol de Ecatepec		JARDINES DE LOS BAEZ	271206.75	375	101,702,531
	Pascual Ayala Hernández		EL EJIDO	132468	295	39,078,060
	Instituto AURIS		LOTE 17 MZ. 25	93619.58	520	48,682,182
	Mayra F. de Farfaán y Cirilo López de Anda		VALLE DE ARAGON	295915.78	475	140,559,995
SAN JUAN IXHUATEPEC	Banca Serfin*	1981	FERNANDO AMILPA	99472.76	475	47,244,811
TOLUCA	Gobierno del Edo. de Méx.	1981	LOS PILARES	50000	^	^
	Urbanizadora Elefante S.A.		LA CRESPA I Y II	78765.13	412.41	32,483,767
CUAUTITLAN	Austroplan de México	1981	JARDINES DE LA HACIENDA	149526.84	1350	201,861,143
			TRANSFORMADOR	5950	1650	9,817,500
	Ageo de la Vega		CUAUTITLAN CEBADALES	128017.15	290	36,243,620
TULTITLAN	Urbanizadora Elefante, S.A.	1981	IZCALLI DEL VALLE	7799.68	1639	12,783,676
			IZCALLI DEL VALLE	3695.76	1639	6,057,351
		1982	IZCALLI DEL VALLE	1130.99	1934.03	2,187,369
			IZCALLI DEL VALLE	2881.2	1500	20,910,000
			IZCALLI DEL VALLE	3052.71	1639	4,722,287
		IZCALLI DEL VALLE	950.69	1934.03	1,838,663	
	Carmen García	1981	RANCHO SAN PABLO	807713	85	68,655,605
	Sociedad mutua de vivienda Habitación Popular	1982	CASTERA II	33500	400	13,200,000
Salvador Soler Morgado, Ma. Teresa García y J. Rosario Frías Terrazas	1983-86	LA LLANURA VERDE	33540	785	26,285,278	
ATIZAPAN	Bancomer S.A.**	1981	ATIZAPAN	13077.78	1650	21,388,488
TULPETLAC	Adán Romero Brito, Moisés Romero y Felipe Aguilar	1982	TULPETLAC	143909.39	280	40,294,629
NICOLÁS ROMERO	Isabel Parker de Anguiano	1982	RANCHO DE LA CONCEPCIÓN	22128	260	5,753,280
CHICULOAPAN	Condominios Lemar S.A. De C.V.	1982	FRACCIONES I Y II DE LA EX - HDA. SN ISIDRO	41583.3	904.1	37,595,462
NEZAHUALCOYÓTL	Inversiones y Administraciones S.C.	1983-86	EX HDA. DE ARAGÓN	15399.2	900	138,599,280
	Ma. Teresa Petricelli de González Salas		ROSARIO GASERAS CROC	17432.43	2600	45,324,318
TLALNEPANTLA	Constructora Copan S.A.	1983-86	IZCALLI PIRAMIDE	74540.16	2700	120,456,882
OTUMBA	Rufina Cesar Franco	1983-86	HIZACHE	15455	330	5,100,150
CHALCO	Miraflores S.A. De C.V.	1983-86	LA ALAMEDA	21096.21	1550	DONACIÓN
TEPOTZOTLÁN	Inmobiliaria Fit S.A.	1983-86	EL TRÉBOL	260799.67	1550	404,239,489
LERMA	AURIS	1983-86	MANUEL VILLADA	71151.38	2194.74	156,158,780
METEPEC	AURIS	1983-86	SAN JOSE DE LA PILITA	68138	3418	232,895,854
COACALCO	Agustín Pascabli Zanella	1983-86	EL CHAPARRAL	31454	3000	94,362,030
TOTAL				3882750.63	43901.31	1,645,228,305

^Se permutó con predio Tollocan. Acuerdo 2741

\*Por instrucciones de Bienes y Valores de México S.A.

\*\*Por instrucciones de Proyectos Populares S.A.

\*\*\*Precio promedio del total de terrenos adquiridos por metro cuadrado: 1981 \$777.29, para 1982 fue de \$890.21, 1985 \$ 1, 1550; 1986 \$2, 870.91

Fuente: INFONAVIT X,XI,XII,XIV,XV Informe Anual de Actividades, 1981-1986