



**UNIVERSIDAD AUTONOMA  
METROPOLITANA**



**PLANTEL AZCAPOTZALCO**

**MAESTRÍA EN PLANEACIÓN Y POLÍTICAS  
METROPOLITANAS**

**TESIS**

***LA PRODUCCIÓN FORMAL DE LA CIUDAD*  
CON EL MODELO HABITACIONAL NEOLIBERAL**

**Asesor: Dr. Emilio Duhau L.  
Lector uno: Dr. Rene Coulomb Bosc  
Lectora dos: Dra. Ma. Teresa Esquivel  
Tesisista: Lic. Gabriel Uribe Acevedo**

**Julio de 2006.**

La acción política pierde su centralidad y la sociedad civil se disuelve. La identidad colectiva e individual viene ahora marcada por la participación en la economía de mercado.

En nombre de la gobernabilidad se han articulado políticas de ajuste económico, de flexibilidad laboral, de privatización y desnacionalización de la economía. Se han practicado políticas sociales y reformas del Estado adoptando medidas cada vez más represivas y autoritarias a fin de mantener el orden y garantizar la paz social necesaria para aplicar los proyectos de corte neoliberal.

Marcos Roitman Rosenmann  
Las razones de la democracia en América Latina.

A mi esposa Liliana  
Por su paciencia, comprensión y apoyo.

# INDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>14</b>
<b>Estado y capital privado en la expansión urbana de la ZMCM</b>	
1.1 La política urbana en el proceso de metropolización	14
1.1.1 La incorporación del suelo a la urbanización	
1.1.2 Concepciones de desarrollo aplicados por el Estado, que incidieron en la conformación de la ZMCM	
1.2 Producción y promoción inmobiliaria privada	31
1.2.1 La promoción inmobiliaria privada en la ZMCM	
1.2.2 Vinculación entre Estado y capital inmobiliario	
1.3 Planeación del territorio en la redefinición del papel del Estado	37
1.3.1 Descentralización para la planeación de los gobiernos locales	
1.3.2 Reestructuración para garantizar el régimen de propiedad	
1.4 Reformulación de la concepción sobre política urbana y vivienda	44
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>47</b>
<b>Los modelos urbanos de incorporación formal de suelo en el Estado de México</b>	
2.1 Política liberal urbana, conjuntos urbanos para el ordenamiento territorial	47
2.1.1 Políticas facilitadoras en el contexto estatal	
2.1.2 Urbanización formal en el Estado de México, de los fraccionamientos a los conjuntos urbanos	
2.2 Efectos socio espaciales de la urbanización formal	57
2.3 La urbanización formal en la Zona Metropolitana de Toluca	59
2.4 Urbanización formal en los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.	66
2.4.1 Los conjuntos habitacionales como estrategia en la Región del “Valle de México” y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	
2.4.2 La administración Chuayfett – Camacho	
2.4.3 La administración con Montiel	
2.4.4 Vinculación entre la autorización habitacional y las principales vialidades	
2.5 Planeación mexiquense en el contexto neoliberal	91

<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>93</b>
<b>La Intervención de los desarrolladores inmobiliarios</b>	
<b>3.1</b> Desarrolladores y producción habitacional	93
3.1.1 Productores del espacio habitable	
<b>3.2</b> Los grandes productores	102
3.2.1 Los grandes consorcios desarrolladores en la ZMT	
3.2.2 Los grandes consorcios en los municipios de la ZMCM	
<b>3.3</b> La situación de los ejidos en la urbanización liberal	109
<b>3.4</b> La presencia de la CANADEVI	114
<b>3.5</b> Capital privado, eje de la producción habitacional en el Estado de México	116
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO:</b>	
Organización de los desarrolladores (los casos de URBI, GEO y ARA)	125
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>137</b>

## **INDICE DE MAPAS**

<b>Mapa 1. Municipios con autorizaciones de conjuntos</b>	<b>58</b>
<b>Mapa 2. Municipios con autorizaciones en la ZMT</b>	<b>61</b>
<b>Mapa 3. Región del Valle de México</b>	<b>67</b>
<b>Mapa 4. Municipios conurbados de la ZMCM</b>	<b>69</b>
<b>Mapa 5. Viviendas en Conjuntos en la RVM</b>	<b>70</b>
<b>Mapa 6 Superficie de los conjuntos en la RVM</b>	<b>71</b>
<b>Mapa 7 Polo de Desarrollo del Estado de México</b>	<b>82</b>
<b>Mapa 8 Autorización habitacional por zonas articuladas a las vialidades</b>	<b>88</b>
<b>Mapa 9 Intervención de los desarrolladores</b>	<b>100</b>
<b>Mapa 10 Municipios conurbados a las dos zona metropolitanas</b>	<b>134</b>
<b>Mapa 11 ZMCM con nombres</b>	<b>135</b>

## P R E S E N T A C I Ó N

La estructura de las ciudades es resultado de las formas de producción urbana que están dadas por la correlación entre el comportamiento del suelo y la política del Estado. La dinámica del suelo (comprendido con todos sus elementos como la disponibilidad, el tipo de tenencia, la localización) esta vinculada a la política del Estado, que se rige desde un referente teórico y conceptual de desarrollo. Las concepciones que prevalecen en el Estado contribuyen para modificar la estructura de la ciudad y para incorporar nuevos elementos. Cuando el Estado modifica su concepción de desarrollo, transforma y reestructura su aparato institucional y normativo.

Desde la década de los ochenta surge en el ámbito internacional la concepción teórica del desarrollo global, que busca que los Estados Nación apliquen políticas de corte neoliberal que señalan modificaciones legales e institucionales que conllevan a su adelgazamiento. La globalización busca integrar a los Estados a la competencia del libre mercado, y éstos deben ser competitivos si quieren “sobrevivir”, para lograrlo tienen que garantizar las “nuevas” condiciones generales de la producción, siendo el desarrollo urbano el encargado de materializarlo. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial son los mecanismos institucionales principales, que se han hecho cargo de elaborar las directrices, difundir los “beneficios” (sic) y vigilar en los países el desarrollo de los lineamientos neoliberales que buscan funcionar de manera global.

Con la concepción teórica global, el Estado aplica un modelo que bien puede denominarse “**liberalismo urbano**”, entendido como la libertad del capital privado para que inviertan en las ciudades y proliferen megaproyectos inmobiliarios destinados al terciario avanzado; asimismo la libertad para controlar y promover la producción habitacional y hacerla de manera masiva y en serie, limitándose la acción del Estado a suministrar la infraestructura y los servicios urbanos, todo con la intención de incidir en las metrópolis para que adapten su crecimiento y distribución espacial en función de las actividades económicas regidas por la lógica de las

“ciudades globales”, la cual consiste en la competencia de regiones articuladas por nodos urbanos, que constituyan un sistema urbano nacional que a su vez se inserte con el sistema urbano global.

Al utilizar en materia urbana la postura de desarrollo neoliberal, inicia un proceso de “**liberalización urbana**” que consiste en la modificación del marco normativo y en la reestructuración institucional del Estado, para reorientar el desarrollo urbano, con la intención de que faciliten los mecanismos y garanticen las condiciones para un liberalismo urbano.

México no ha sido la excepción y ha adoptado la concepción neoliberal desde la década de los ochenta, pero su injerencia comienza a aumentar de manera progresiva a partir de 1992, sobretudo si se considera la serie de cambios en los aparatos administrativos y en los sustentos legales. El Estado mexicano está cambiando la forma de administrar el territorio para adaptarse al nuevo concepto de desarrollo que se hace presente en una transformación del espacio urbano. Estudios realizados en otros países de América Latina, hablan de alteraciones espaciales que impactan en la sociedad, como ejemplo está el caso de la Ciudad de Santiago en Chile donde investigadores urbanos (Hidalgo, Salazar y Álvarez; 2003) señalan que la urbanización con el nuevo modelo de conjuntos *ha estado aparejado con la profundización de la fragmentación o segmentación del espacio social de la ciudad*, ante tal situación surge la incógnita de ¿que está produciendo el modelo “neoliberal” en la estructura de las ciudades del país?

En esta investigación, se pretende observar si la política urbana altera el comportamiento del fenómeno social producido en el territorio, conocido como la **división social del espacio**, entendida como “las diferencias existentes en la localización intraurbana o intrametropolitana de diferentes grupos, estratos o clases sociales, relacionadas fundamentalmente con el mercado inmobiliario, es decir el costo de la vivienda y los costos derivados de habitar en áreas específicas” (Duhau; 2003: 177).

En las ciudades el mayor crecimiento del área urbana se debe a la incorporación de suelo para uso habitacional, para esto el neoliberalismo cuenta con su modelo de los

conjuntos urbanos, que en el contexto nacional cobra cada vez más fuerza su aplicación a partir de la desregulación de los organismos habitacionales del Estado.

La liberalización urbana en México implica en lo normativo la modificación de artículos de la Constitución, de leyes y reglamentos regulatorios, mientras que en lo institucional se experimenta la creación de nuevas instancias, la desaparición de otras y la redefinición de varios organismos, entre ellos los de vivienda\*.

El modelo de ciudades globales tiene como lógica, el desarrollo regional articulado por nodos urbanos constituidos de manera jerárquica en un Sistema Urbano Nacional encabezado en nuestro país por la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y que actualmente constituye un fuerte atractivo para la actividad habitacional neoliberal.

La inversión privada en vivienda es latente en las cuatro delegaciones centrales del Distrito Federal y en varios municipios conurbados pertenecientes al Estado de México, donde se observa la producción creciente de nuevos conjuntos que en nuevos poblamientos aceleran los procesos de incorporación urbana y que pueden incidir para la inserción de municipios a la dinámica de metropolización con la Ciudad de México. Cabe señalar que la dinámica de metropolización de la Ciudad de México no es cuestión reciente. Durante varias décadas del recién terminado siglo XX, la Ciudad de México creció hasta conurbarse con los municipios del Estado de México, los cuales se convirtieron en receptores de la población que migraba hacia la ciudad en busca de mejores oportunidades, como fue el caso de Nezahualcóyotl, o bien municipios que se constituyeron como la continuidad territorial para el modelo de desarrollo industrial tal es el caso de Tlalnepantla. El área urbana experimentó periodos de expansión seguidos de etapas de consolidación, que llegaron a conformar un territorio segmentado en dos entidades y en varias unidades político administrativas (llámese delegaciones o municipios).

Desde el año 2001, la política habitacional restrictiva del Distrito Federal (léase Bando 2) limita la producción habitacional en las delegaciones periféricas, que aunado a la abundante promoción de megaproyectos para el terciario avanzado han

---

\* Para una perspectiva más amplia sobre el tema del nuevo papel de los organismos de vivienda, se puede consultar el trabajo de Claudia Puebla C (2002).

encarecido el suelo en la Ciudad de México (Pradilla: 2004). A las medidas del Distrito Federal se agregan las facilidades que el gobierno del Estado de México ha otorgado a la promoción de conjuntos; lo que ha provocado que la inversión inmobiliaria en vivienda se dirija hacia los municipios mexiquenses en la búsqueda de suelo más barato. Aunque cabe señalar que también dicha producción se observa en los municipios de la zona metropolitana de Toluca que es la capital mexiquense. En este caso cabe preguntar si ¿la dinámica inmobiliaria se debe al crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ó a la política ejercida por el Estado de México?

En la entidad mexiquense siguiendo la lógica asumida en el gobierno federal, se han creado y modificado las leyes y reglamentos en materia urbana, asimismo se ha realizado una reestructuración y reorientación institucional de las instancias gubernamentales de la entidad.

La serie de modificaciones legales, institucionales y de organización de la administración pública estatal, se encaminaron a crear las condiciones para que operara la edificación de viviendas por parte de los desarrolladores inmobiliarios, a través de los conjuntos habitacionales que representa un modelo de producción fordista.

Sin duda el tejido urbano de la ZMCM es preexistente al modelo implementado a raíz de los noventa, sin embargo, aunque relativamente reciente la producción de conjuntos por parte de desarrolladores comienza a presentar ya algunos efectos en el territorio, en especial sobre los municipios conurbados de la ZMCM y de manera más amplia en los llamados municipios pertenecientes al Valle "Cuautitlán Texcoco". Como parte del proceso de liberalización urbana, el Estado ha promovido la descentralización en materia urbana y ha establecido un sistema de trasferencias en materia fiscal. Aparentemente la intención es que los municipios tengan una mayor injerencia en la planeación urbana de sus territorios, sin embargo económicamente siguen siendo demasiado dependientes de los recursos federales.

Con la descentralización los desarrolladores inmobiliarios actúan de manera más directa con las autoridades municipales, les permite la negociación con autoridades

cercanas al suelo que pretende desarrollar; sin embargo; ¿qué tanto margen tienen los ayuntamientos para decidir de manera efectiva en su territorio?

Con la liberalización urbana el papel de los antiguos promotores de vivienda se redefine, se especializan y por tanto se erigen como un grupo aparte y autónomo del sector de la construcción. Su organización institucional cobra cada vez más presencia en foros relacionados al suelo y la vivienda, la cuál pugna por un papel más protagónico de sus agremiados en la planeación del territorio.

La serie de elementos expuestos originan varias interrogantes en el autor, pero dos de ellas constituyen la base que serán guía en la investigación:

- **¿Cuál es el resultado en el territorio de los municipios mexiquenses, de la vinculación entre el Estado y el capital inmobiliario en el contexto del liberalismo urbano?**
- **¿En la ZMCM la aplicación del modelo de conjuntos responde a una planeación acorde con la dinámica de metropolitana, o por lo menos de integración de los municipios?**

La primera interrogante esta relacionada a la concepción teórica que Topalov tiene sobre la producción de la ciudad, por lo que el trabajo de construcción analítica se enmarca en su mayoría desde esta perspectiva, de tal forma que va más allá de una serie de citas y en el desarrollo se busca que se haga presente principalmente de manera implícita antes que explícita.

La segunda incógnita se enmarca dentro de la preocupación constante de Emilio Pradilla, relacionada a la extinción de la planeación en México y a la carencia de políticas verdaderamente metropolitanas.

De las anteriores incógnitas se desprenden cuatro más, así como algunas hipótesis que ayudarán para estructurar el presente trabajo.

- ¿El auge inmobiliario de los conjuntos en los municipios conurbados se debe al crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ó a la política ejercida por el Estado de México?

- ¿En el contexto de urbanización neoliberal, la producción de los conjuntos urbanos incide de la misma forma en los municipios conurbados a la ZMCM que en los que integran la ZMT?
- ¿Cuál ha sido la dinámica territorial y de producción de los desarrolladores inmobiliarios en el Estado de México?
- ¿Cómo se expresa territorialmente la producción de conjuntos habitacionales al interior de los municipios de la ZMCM?
- ¿Cuál es la estrategia de los desarrolladores para constituirse ante el Estado como actores sociales y no como individuos aislados?
- ¿Existe una amplia gama de oferentes de vivienda para sectores populares y verdaderamente se acabó el monopolio de la promoción habitacional?

### **Hipótesis**

Aún cuando se puedan plantear algunas hipótesis que busquen dar respuesta a las preguntas planteadas, probablemente no sean del todo satisfactorias, pero se espera que con el desarrollo del trabajo puedan ser por lo menos consideradas como viables. En este caso el planteamiento se hace por actores.

#### *Con respecto al Gobierno del Estado*

1. La facilidades para la producción de conjuntos habitacionales, acentúa la división social del espacio y acelera el proceso de incorporación de municipios a la dinámica demográfica de metropolización, pero la inserción municipal a la economía de metropolización termina siendo espacialmente marginal.
2. Entre el Estado de México y el Distrito Federal, es inexistente una política de suelo, vivienda y ordenamiento territorial que tenga una visión metropolitana compartida, la planeación parece limitada por las fuerzas del mercado inmobiliario (tanto el regular como el irregular).

### *Con respecto a los municipios*

1. La actividad inmobiliaria de los conjuntos urbanos en los municipios conurbados, es resultado de la liberalización urbana asumida por el gobierno Federal y que se complementa por un lado por la dinámica de metropolización de la ZMCM y por otro debido a la política urbana del gobierno del Estado de México.
2. Los municipios de la ZMCM en lugar de constituirse como partes integrantes de un territorio metropolitano, están siendo motivados a ser elementos aislados que compiten entre ellos para atraer las inversiones urbanas a sus localidades, mientras que los municipios de la ZMT presentan una mayor integración con respecto a la metropolización con la capital mexiquense.
3. La inercia de la política urbana del gobierno de la entidad, ha llevado a que cada vez más los desarrolladores sean un punto de referencia para los gobiernos municipales en términos de los actores a considerar en la gestión municipal del desarrollo urbano.

### *Con respecto los desarrolladores inmobiliarios*

1. A pesar de la diversidad que presentan, existe una gran concentración de la producción habitacional en unos cuantos.
2. Como grupo organizado establecen presión sobre las esferas de gobierno para obtener cada vez más facilidades para desarrollar sus proyectos habitacionales.

### **Objetivo General**

- Analizar los efectos de la política urbana - habitacional y de ordenamiento en la entidad, que tienen como eje la figura de los conjuntos urbanos y que intenta ser el instrumento de ordenamiento territorial y mejoramiento de la imagen urbana de los municipios.

### **Objetivos particulares**

1. Exponer el papel del Estado en la urbanización de la ZMCM, así como la vinculación con los promotores inmobiliarios y su reestructuración en aras de la liberalización urbana.
2. Señalar de manera general el proceso de liberalización urbana del gobierno federal, para identificar la asimilación en la reestructuración normativa e institucional del aparato de gobierno del Estado de México.
3. Comparar la acción de los desarrolladores inmobiliarios en los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con los de la Zona Metropolitana de Toluca para encontrar elementos distintivos de cada zona para saber que son propios de su urbanización, pero al mismo tiempo buscar similitudes que pudieran establecer patrones generales que pudieran hacerse presentes en otras ciudades del país.
4. Analizar las implicaciones socio-espaciales de la producción habitacional y de la perspectiva de planeación en la entidad.
5. Comprender las formas de acción con que operan los desarrolladores inmobiliarios, con el fin de entender como es que se vinculan e influyen en los aparatos de gobierno.
6. Analizar la producción habitacional de los desarrolladores, para establecer que empresas son dominantes.

Para el desempeño de la investigación, se realizó un seguimiento de las autorizaciones de conjuntos urbanos destinados para vivienda en el Estado de México en el período de octubre de 1993 a junio de 2005, que han sido publicados en la Gaceta de Gobierno. Con la información recabada se construyó una base de datos que contiene información municipal sobre la cantidad de conjuntos, proyectos (refiere a conjuntos nuevos y ampliaciones de estos), viviendas, superficie autorizada así como las empresas desarrolladoras y los impuestos municipales y estatales que debieron pagar una vez aprobados los conjuntos.

## **I ESTADO Y CAPITAL PRIVADO EN LA EXPANSIÓN URBANA DE LA ZMCM**

### **1.1 La política urbana en el proceso de metropolización**

Los análisis del proceso de metropolización de la Ciudad de México realizados en las décadas de los setenta, ochenta e inicios de los noventa; parten del modelo de Burgues perteneciente a la escuela de Chicago, que interpreta el crecimiento y la organización espacial de las ciudades a través de círculos concéntricos. Los análisis bajo el modelo de Burgues señalan como inicio una ciudad central identificada con las cuatro delegaciones que originalmente conformaban la Ciudad de México; posteriormente describen la incorporación gradual por anillos de crecimiento de las otras delegaciones así como la conurbación con municipios del Estado de México.

Considerando la perspectiva analítica generalizada, se observa que la dinámica demográfica y espacial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) ha experimentado cambios a lo largo de las décadas del recién terminado siglo XX, (los cuales manifiestan distintos fenómenos en la dinámica de urbanización). Si bien los efectos demográficos y la expansión urbana están vinculados en el proceso de metropolización, existen estudios (Esquivel; 1993) que señalan un comportamiento diferencial de ambos aspectos, es decir que mientras se experimenta una disminución de la velocidad de crecimiento poblacional en algunos lugares de la ZMCM, el crecimiento espacial expresado en la urbanización se muestra dinámico y se resiste a detenerse. La ubicación de los asentamientos humanos se da de manera dispersa lo que contribuye a las desigualdades entre los crecimientos demográfico y espacial.

De manera sintética, la descripción de la evolución de la ZMCM refiere a que el crecimiento demográfico experimentado de 1930 a 1950 en las delegaciones que actualmente se conocen como centrales de la Ciudad de México, presenta el inicio de la expansión urbana entre las décadas de los 40s y 50s; y entre los años de 1950 a 1980 rebasa los límites del Distrito Federal y llega hacia municipios contiguos del Estado de México (Esquivel; 1993). A partir de 1950 hay un elevado crecimiento por migración intrametropolitana resultado de la expulsión de población del Distrito

Federal hacia el Estado de México. Es importante resaltar que desde los años treinta hasta los noventa, el crecimiento del área urbanizada se dio invariablemente entre modalidades reguladas de incorporación del suelo a usos urbanos y por otro lado procesos de urbanización irregular expresados fundamentalmente en asentamientos populares (Duhau; 2001).

Los análisis referentes a la evolución de la metropolización coinciden en identificar de manera ya sea implícita o explícita tres elementos básicos que forman parte integral de los diagnósticos académicos y de gobierno, los cuales son: el despoblamiento del área central, el crecimiento por expansión de la periferia y la consolidación-densificación de zonas intermedias. El proceso de expansión irregular es considerado por Duhau (2001) como cíclico, de consolidación – expansión – consolidación, en el que intervienen distintas modalidades del espacio construido que predominan de acuerdo a la etapa. Parten con un establecimiento inicial de pobladores donde predomina la apropiación del suelo para usos urbanos; posteriormente se busca la consolidación del espacio habitado por lo que predomina el proceso de producción del marco construido (edificios, vialidades, introducción de agua, energía y demás elementos de urbanización), posteriormente hay una expansión, donde de nueva cuenta hay un predominio de la apropiación del suelo para seguir otra vez con la consolidación. Durante los procesos de expansión y consolidación el área inicial (central) pierde población.

Los elementos señalados como constante en los diagnósticos de metropolización, se explican en términos del comportamiento del mercado inmobiliario y bajo una perspectiva de la configuración territorial descrita por Connolly (1988), que el crecimiento del área urbana contrario a lo que se piensa de que crece de manera continua, lo hace en realidad por medio de periodos de extensión seguido de etapas de contención de crecimiento donde las zonas ya incorporadas experimentan una densificación interna. Esta situación está vinculada a las formas de producción de la vivienda donde la investigadora identifica dos factores básicos, la forma en como ha operado el *mercado de suelo y las políticas* relacionadas con el *desarrollo urbano* en los distintos niveles de gobierno.

La anterior postura es compartida por Martha Schteingart (1989), quien además señala que generalmente el suelo de origen rural ubicado en la periferia de la ciudad es susceptible de incorporarse al área urbana, su uso cambia ya sea para convertirse en industrial, comercial o habitacional, siendo este último el que ejerce mayor demanda. Para ambas investigadoras la dinámica de la expansión territorial de la ZMCM y la incorporación de nuevo suelo urbano con predominio habitacional, está estrechamente ligado a las formas en que se produce la vivienda, lo que ha implicado diversas formas de urbanización. También coinciden en señalar que depende de dos cosas, por un lado el suelo en cuanto a su disponibilidad y su tipo de tenencia y por otro a la participación del Estado y la aplicación de políticas urbanas en el proceso de planeación. De igual forma Emilio Duhau (2001), señala que teniendo en cuenta los tres elementos que aparecen de manera recurrente en el análisis de la expansión metropolitana a los que él identifica como ciclos, se tienen como ejes analíticos los procesos de ocupación del territorio a través de las diversas formas de acceso al suelo y por otro lado las decisiones políticas y económicas que frenan o alientan inversiones públicas y privadas.<sup>1</sup>

### **1.1.1 La incorporación de suelo a la urbanización**

La estructura de las ciudades es resultado de las formas de incorporación de suelo no urbano a la superficie urbana. En la explicación de la expansión urbana es indispensable considerar los elementos inherentes al suelo, entre los que destaca su ubicación y tipo de tenencia. Los dos elementos implican la participación de diversos actores sociales que intervienen en el proceso para definir si la forma de incorporación del suelo es formal o informal.

El crecimiento de la metrópoli con respecto al Distrito Federal entre 1940 y 1976 se produjo en un 52.8% sobre propiedad privada, en un 26.5% en suelo comunal y

---

<sup>1</sup> En lo concerniente a los estudios de incorporación de suelo a la urbanización se puede consultar lo realizado por Schteingart (1989) de la década de los 40s a los 80s y para una actualización de los 80s a inicios de los 90s el trabajo de María Soledad Cruz (1997). Para un seguimiento y análisis del papel del Estado y su evolución en las políticas de urbanización desde la perspectiva de la planeación están los trabajos de Emilio Duhau (1989 1993 y 2001), Daniel Hiernaux (1989), Alfonso Iracheta (1984 y 1989).

20.7% era ejidal, mientras que en el Estado de México considerando para 1976 a 11 municipios como parte de la incorporación metropolitana, 21.9% fue sobre ejidos, 27.5% en tierra comunal, 27.8% en tierra estatal y 22.8% propiedad privada (Schteingart 1989). Durante este tiempo de acuerdo con Schteingart el *suelo de carácter estatal se urbanizó de manera más acelerada* mientras que *la ejidal parece haber opuesto mayor resistencia* al proceso. El *crecimiento urbano* de la ZMCM para el período estudiado fue diferenciado en cuanto al *tipo de tenencia*; mientras que en el Distrito Federal se dio sobretodo en propiedad privada, en el Estado de México hubo un cierto equilibrio, según la investigadora, probablemente se debió a la escasa oferta de terrenos privados y *la opción de los terrenos productos de la desecación del ex vaso de Texcoco*.

Para el período que va de 1980 a inicios de los noventa, el estudio realizado por Soledad Cruz (1997) contempla un mayor número de municipios (treinta y cinco) como parte de la Zona Metropolitana, tomando en cuenta la dinámica y el crecimiento urbano de la metrópoli.

Soledad Cruz al igual que Schteingart (1989) y Connolly (1988), señala que la mayor parte de la incorporación del suelo a la urbanización es con predominio habitacional; de tal manera que a su análisis incorpora los *tipos de poblamiento*, término y postulado acuñado en el Observatorio Urbano de la Ciudad de México (OCIM) y explicado de manera clara en el documento realizado para CONAPO (1998).

Dicha innovación teórica-metodológica permite más allá de señalar sobre qué tipo de suelo se ejerce mayor presión, también identifica la característica general de la población que se asienta en determinadas zonas.

Durante las décadas de los setenta a los noventa, el tipo de *poblamiento que ejerció mayor presión* sobre el suelo, ha sido el de las *colonias populares* representando el 61% del crecimiento total de la zona urbana; seguido de los *pueblos conurbados* con un 19%, y posterior los *conjuntos habitacionales* con el 8.5%.

Soledad Cruz (2001) detecta que en el crecimiento urbano por tenencia de la tierra los resultados señalan que para los ochenta y noventa el 63% de la expansión urbana de la ZMCM fue sobre propiedad privada, el 24% sobre ejidos, el 3% tierras

comunales, 3% en propiedad federal y 6% en lo que quedaba del ex vaso de Texcoco.

El descubrimiento del predominio del crecimiento en suelo de carácter privado, causó polémica en el paradigma de que la urbanización se daba principalmente sobre los ejidos, que es afirmado a partir de estudios de caso y había cobrado fuerza en los análisis efectuados a raíz de la reforma del artículo 27 Constitucional y la formulación de la nueva Ley Agraria que otorgaba la posibilidad del dominio pleno de la propiedad a los ejidatarios, lo que muchos calificaron de privatización del ejido.

Sobre el último punto la referencia es un trabajo anterior de Soledad Cruz (1993), donde además de señalar el carácter neoliberal de dicha reforma, se preocupa por los impactos que el proceso de urbanización tendrá en lo social y en lo económico. Soledad Cruz señala *el efecto de incorporación al mercado inmobiliario*, debido a la facilidad otorgada por la reforma para que el ejido se inserte en la circulación mercantil, asimismo detecta la afectación a la renta del suelo ante la posibilidad de que se incremente el costo y se dé una especulación de la tierra. El principal impacto social señalado (Pradilla; 1992 y Cruz; 1993), es la afectación hacia *las clases populares* que aparentemente tenían *en el ejido la opción de acceso a suelo barato* aunque fuera por la vía ilegal y/o irregular. La conclusión constante de los análisis era que dichas reformas abrían el camino para acelerar la urbanización sobre los ejidos lo cual impactaría en el suelo agrario (Pradilla; 1992) (Cruz; 1993). El paradigma comienza a entrar en crisis con el descubrimiento de Soledad Cruz, quien inclusive reformula su planteamiento original aceptando la urbanización sobre propiedad privada.

A partir de lo expresado, se plantea que el postulado original de Soledad Cruz (1993) dista de una equivocación tajante. Se afirma al considerar que el ejido a raíz de las reformas, tiene la factibilidad de entrar al sector “formal” de la oferta del suelo que es regulada por un mercado inmobiliario, donde predomina la fuerza de los desarrolladores inmobiliarios, en este caso sí afecta el acceso de los sectores populares a suelo barato. El hallazgo de Soledad Cruz (1997) revela *que la forma de urbanización con predominio popular*, se está realizando principalmente en suelo

privado, por lo que se debe tomar en cuenta dos factores: el primero que las características de la propiedad privada sobre la que se está urbanizando son de precariedad y facilitan su accesibilidad y bajo costo (Cruz; 2001); segundo, como ya se mencionó el suelo ejidal entra en la lógica de mercado inmobiliario lo que dificulta el acceso a los sectores populares al volverse propenso a la especulación.

En las décadas posteriores al estudio de Schteingart (1989), la investigación de Soledad Cruz y del OCIM actualiza sobre que tipo de tenencia del suelo se ejerció mayor presión para la urbanización, señalan el predominio de la tenencia privada. Asumir que la mayor incorporación de suelo privado implica que el suelo ejidal haya dejado de ser susceptible para su urbanización, puede errar el diagnóstico. Es pertinente considerar que ante las reformas de 1992, en el ejido se haya producido un efecto de reorientación de los actores que buscan su urbanización, dejando de ser los sectores populares los principales interesados y surgiendo otros como los desarrolladores, que tienen mayor factibilidad de recursos para la dinámica del mercado inmobiliario en el cual ya están dentro los ejidos, como consecuencia de los cambios jurídicos y de programas como el PROCEDE.

La importancia de señalar el origen de la propiedad del suelo radica en que cada tenencia implica un propietario distinto, ya sea ejidatarios, un pueblo, un particular o bien el Estado a través de cualquiera de los tres niveles de gobierno. Para un análisis social sobre la relación gestada en la urbanización se debe identificar a los actores que intervienen; por un lado los que presionan para la ocupación y por el otro los propietarios.

Existen distintas modalidades de "oferta" del suelo para usos habitacionales, las cuales se dividen entre las apegadas al marco de la legalidad y las que están fuera de éste. Para el periodo de estudio de Schteingart las legales eran los fraccionamientos y las subdivisiones autorizadas, las ilegales los "fraccionamientos" clandestinos y las invasiones. Es pertinente señalar que esta división tomada de manera estricta, omite considerar las peculiaridades presentadas por la regularización de las acciones que se originaron en la ilegalidad, ni tampoco toma en cuenta aquellas situaciones de aprobación que por medio de procedimientos

viciados (corruptos) se les otorgo el visto bueno a pesar de incumplirse la norma establecida.

### **1.1.2 Concepciones de desarrollo aplicados por el Estado que incidieron en la conformación de la ZMCM**

La urbanización es un proceso social donde el Estado trata de dirigir la acción colectiva a través de decisiones políticas y económicas, las cuales presentan influencia de las concepciones del contexto internacional que impactan sobre los procesos de organización del país y de las ciudades.

Como todo fenómeno social tiene un origen histórico y se considera como el antecedente más inmediato los gobiernos posrevolucionarios donde si bien la Constitución de 1917 señala un sistema de gobierno de tres niveles, municipal, estatal y federal, para el Distrito Federal había una gran debilidad del primero, asimismo limitación del estatal con respecto a las acciones del federal. El estudio de Hiernaux (1989) señala que en el transcurso de los postulados constitucionales de 1917 al ejercicio de los primeros gobiernos de la Revolución, la Ciudad de México se desliza progresivamente a refirmar el control de la ciudad desde la esfera del poder central, lo que impone un sistema de gobierno vigente hasta 1997, cuando con la elección del Jefe del Gobierno, se abre la posibilidad de que al Distrito Federal se le deje de administrar como una mera Secretaría de Estado. Aunque se deben señalar dos cuestiones primero que la autonomía con respecto al gobierno federal todavía es incompleta y segundo que la planeación urbana sigue siendo centralista esta vez desde el ejecutivo del Distrito Federal que controla la mayoría de las atribuciones sin descentralizar hacia los jefes delegacionales.

El nuevo Estado surgido de la Revolución tras la inestabilidad suscitada hasta 1929, tenía dos panoramas; por un lado al interior del país se exigía una pronta reconstrucción que presentara su efectiva capacidad de organización social y por otra parte en el contexto exterior los mercados internacionales se mostraban inseguros ante la escasa garantía que había generado la revuelta para impulsar la llamada modernidad social. Reconstruir representaba para la nueva sociedad, mejorar sus formas de vida, sus espacios de habitación, sus ambientes de trabajo,

pero además la imagen y funcionamiento de la ciudad. Considerando lo anterior en el período de gobierno de Lázaro Cárdenas se dan los primeros ejercicios de planeación, que son abandonados por las administraciones posteriores que se circunscriben a la programación sectorializada.

*Cuando en 1940* asume la presidencia Manuel Ávila Camacho los primeros intentos de planeación son abandonados y lo referente a la urbanización está a cargo de la visión de los ingenieros. Durante la administración Ávila Camachista aparece la figura del fraccionamiento con un reglamento (1941) que fijaba los requisitos a cumplir y es visto como una opción para urbanizar, aunque inicialmente dirigido a los sectores altos, siendo el caso más representativo el fraccionamiento residencial Jardines del Pedregal realizado en 1945, ubicado al sur de la ciudad.

Durante el mandato de Miguel Alemán (1946-1949) la urbanización de la ciudad es contemplada desde la programación de vialidades y de servicios, se prioriza en garantizar el funcionamiento del sistema urbano y poco se atiende hacia acciones que contemplen el control del crecimiento y las necesidades habitacionales que originan asentamientos humanos sobre un mercado de suelo irregular. El capital tendrá a su cargo la verdadera planificación de la ciudad (Hiernaux; 1989). La concepción del modelo urbanista funcionalista orientado a tener ciudades cuya función garantice el mejor desempeño social, que en términos marxistas sería que posibiliten las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo.

Durante la *década de los 50s* predomina un modelo de desarrollo estabilizador que busca garantizar el proceso de industrialización, por lo que se requería una ciudad funcional para la economía. Se suscita una transformación de los principios que componen la tendencia funcionalista. Los compromisos "sociales" son desplazados por la tendencia denominada internacionalismo para participar en el proceso de industrialización y repetir modelos en serie para cubrir grandes espacios (De Anda; 1995). Durante la administración de Ruiz Cortines (1952 – 1958), la prioridad en la inversión pública se desplazó del sector agrícola hacia la industria y los transportes (Hansen; 1993, p 63). Bajo esta mentalidad la expansión urbana de la Ciudad de México se metropoliza cuando se construyen y amplían vías de comunicación que

favorecieron inicialmente el crecimiento hacia el norte a lo largo de las avenidas Insurgentes, Misterios, Calzada de Guadalupe, Eduardo Molina en la Gustavo A. Madero; y en Azcapotzalco sobre Calzada Vallejo; posteriormente al oriente de la ciudad a lo largo de la Calzada Ignacio Zaragoza que conectaba con las carreteras que se dirigían a Texcoco y Puebla. Tal situación implica consolidar una administración urbana fuerte, lo que explica en parte la permanencia por más de una década como Regente de la Ciudad de México a Ernesto Uruchurtu, quien restringió la expansión de los asentamientos humanos en el Distrito Federal sobretudo después de la segunda mitad de la década.

El proyecto federal de expansión hacia el norte vinculado a la concepción de fomento industrial, urbanizando Azcapotzalco y Gustavo A Madero contribuyó para el inicio de la metropolización “regulada” al seguir la vialidad y la industria hasta alcanzar el municipio de Tlalnepantla. Durante esta década se da un incremento acelerado de precios pero el aumento en los salarios se rezaga por lo que el poder adquisitivo cae, a pesar de eso las tasas de salario real urbano se mostraron muy por arriba del rural, tal situación llevó a una elevada migración del campo hacia la ciudad para trabajar en el sector servicios y gradualmente ser absorbidos por la industria (Hansen; 1993).

La política de industrialización tuvo como consecuencia demográfica, el crecimiento de la población en Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, donde la primera triplicó su población y la segunda se multiplicó por cinco; asimismo estas delegaciones experimentan un incremento de densidad poblacional (Cruz R; 2001).

Lo que esta política pareció dejar de percibir era que el elemento que más influye para la urbanización es la incorporación del suelo para uso habitacional. Ante las medidas restrictivas adoptadas en el Distrito Federal y la facilidad de vialidades que comunicaban al norte y oriente de la Ciudad de México, las demandas habitacionales buscaron ser satisfechas de manera formal e informal en los municipios de la entidad vecina; al norte Naucalpan y al oriente en las Colonias del exvaso de Texcoco las que posteriormente darían origen al municipio de Nezahualcóyotl.

Es durante los cincuenta y bajo la influencia urbanística de las ciudades jardín, suburbios y ciudades satélites, que el gobierno federal impulsa a fines de los años cincuenta en el Estado de México el proyecto de Ciudad Satélite y en los años sesenta los de Echegaray y Santa Mónica, situados en los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla.

Afirmar que sólo las decisiones tomadas por el gobierno Federal y el de la Ciudad de México contribuyeron a que se manifestará el proceso de metropolización es un diagnóstico sesgado, ya que también influyeron las políticas que desarrollaron las autoridades del Estado de México.

Entre las que contribuyeron a la incorporación de municipios de esta entidad al proceso de metropolización de la Ciudad de México, destacan inicialmente las del período de Alfredo del Mazo Vélez, que dio prioridad a lo relacionado con las vías públicas, integró varias cabeceras municipales a la red vial estatal, sólo faltando dieciséis. “Sin embargo, el sistema vial del estado se entretejía de manera excesiva en torno a un territorio que no le pertenecía: el Distrito Federal” (Herrejón y Jarquín; 1995, p 160). En la administración de Salvador Sánchez Colín (1951-1957) la inversión para infraestructura de comunicaciones, urbanización y servicios públicos, se realizó en gran medida por el sector privado que aportó alrededor de 122 millones de pesos de los 280 que se gastaron en la entidad durante el sexenio, el resto fue a través del gobierno Federal y estatal. La inversión en infraestructura se concentró en Naucalpan, Tlalnepantla y Texcoco.

Durante el período de Gustavo Baz se concibieron los fraccionamientos como la opción para urbanizar y sobretodo dar solución a las necesidades de vivienda. De esta forma el escenario se completa, por un lado el proyecto federal de industrialización, la política restrictiva del Distrito Federal y la permisividad mexiquense.

En 1958 se promulga en el Estado de México la primera Ley de fraccionamientos, lo que marcará una dinámica para la década comprendida *de 1960 a 1970*. La urbanización de los municipios conurbados se dio básicamente como señala

Schteingart (1989) a partir de los fraccionamientos bajo dos modalidades los regulados y los irregulares.

El gobierno Federal siguiendo con la lógica de modernizar e impulsar la industrialización para desarrollar el país y sobretodo la capital, realizó grandes inversiones en la construcción de autopistas que comunicaran las principales ciudades de la región, siendo estas para el caso de la Ciudad de México hacia el norte la México-Querétaro, México-Pachuca y Naucalpan-Toluca, y al oriente la México-Puebla. De igual forma es importante señalar la construcción del anillo periférico que permitió una mejor comunicación norte-poniente-sur y norte-oriente, con lo que se reforzó la consolidación del corredor industrial nororiente que permitió incorporar al desarrollo industrial a los municipios de Ecatepec, Cuautitlán y Tultitlán. Como complemento a los proyectos de vialidades y a la política de industrialización del gobierno Federal, el Estado de México intentó controlar y dirigir los asentamientos humanos de manera regulada a través de su nuevo instrumento legal (la reciente ley de fraccionamientos aprobada en 1958), permitiendo la creación de un mercado de suelo formal para vivienda de distintos sectores. Considerando la información expuesta por Schteingart (1989), de 1958 a 1963 la administración de Gustavo Baz aprobó la mayor cantidad de viviendas en los municipios de Tlalnepantla, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Naucalpan. En los tres primeros municipios la aprobación fue para vivienda popular, mientras que en el último fue mixto con predominancia a fraccionamiento residencial y uno para campestre residencial. Se observa una clara división social del espacio fomentada desde la política regulatoria estatal, ya que el tipo de aprobaciones se dan en función de una orientación territorial. La producción de vivienda bajo fraccionamiento residencial (clase media y alta) se realizó en los municipios de Naucalpan y Atizapan de Zaragoza, en Residencial Campestre (clase alta) Tecámac y Atizapan de Zaragoza. De 1963 a 1969 con Fernández Albarrán, la mayor cantidad de viviendas aprobadas fue en Ecatepec, Nezahualcóyotl, Coacalco y Tlalnepantla, en los tres primeros fueron en fraccionamientos populares y en el último mixto con predominancia popular. Esta administración carece de aprobaciones para los fraccionamientos de

tipo campestre residencial, asimismo se reducen los residenciales aunque sigue la localización orientada de sectores medios esta vez en los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan y Huixquilucan.

(Cuadro 1)  
**Fraccionamientos aprobados 1958-1969**

Tipo de Fraccionamientos	Gustavo Baz P.			Juan Fernández A		
	No. De Fracc.	Suelo	Viviendas	No. De Fracc.	Suelo	Viviendas
Popular	61	1764.7	56954	57	2471.39	112838
Residencial	18	413.17	10454	16	375.55	8285
Campestre Residencial	8	885.31	12027	0	0	0
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>3063.18</b>	<b>79435</b>	<b>73</b>	<b>2846.94</b>	<b>121123</b>

Fuente: Schteingart "Los productores del espacio habitable".

Al realizar una comparación cuantitativa entre ambas administraciones (Ver cuadro 1) se detecta lo siguiente: Fernández Albarrán aprueba menos fraccionamientos, pero autoriza más viviendas y consume menos hectáreas de suelo para uso habitacional. La explicación es sencilla, con Gustavo Baz se apostó por una gran cantidad de fraccionamientos enfocados para los sectores socioeconómicos con un nivel medio y alto, los cuales utilizan mayores extensiones de suelo que las clases populares (ver cuadro 2), mientras que el siguiente periodo lo que hace es reducir las aprobaciones para las clases medias y da una negativa para los dirigidos a las clases altas.

(Cuadro 2)  
**Proporción Viviendas por hectárea 1958-1969**

Tipo	Hectáreas	Viviendas	Viviendas/Hectáreas
Popular	4236.09	169792	40
Residencial	788.72	18739	18.73
Campestre	885.31	12027	13.5

Fuente: Schteingart "Los productores del espacio habitable".

Aún cuando las acciones del gobierno mexiquense de ofertar suelo legal para asentamientos humanos estaban aumentando, eran insuficientes, ya que la necesidad por el crecimiento urbano era mayor; por lo que las clases populares optaron por mercados de suelo informal. Lo que logró la política regulatoria de fraccionamientos fue orientar la territorialización del mercado irregular, ya que se

gestó principalmente en los municipios en los que se autorizaron la mayor parte de asentamientos populares. El caso más representativo son las colonias del Ex Vaso de Texcoco que para 1963 fueron reconocidas como el municipio de Nezahualcóyotl, que aún cuando el gobierno estatal aprobaba varios proyectos en el municipio, los asentamientos vía irregularidad ocupaban una superficie hasta de cuatro veces mas que los autorizados.

Para el decenio de los setenta en el ámbito internacional es retomado por el Club de Roma el discurso teórico de Robert Maltus, a raíz de un informe sobre el planeta elaborado en 1972 por el Instituto Tecnológico de Massachussets. El problema central que plantea el estudio es la capacidad del planeta para enfrentar las necesidades y modos de vida de una población mundial excesivamente creciente que utiliza a tasa acelerada los recursos naturales disponibles, causa daños irreparables al medio ambiente y a la sociedad misma, siendo los países pobres los que más contribuyen a la “explosión demográfica”. Los neomaltusianos organizan distintos foros internacionales que repercuten en la manera de observar y pensar la organización de los países, el crecimiento poblacional se ve como un problema que será resaltado en los discursos gubernamentales y los diagnósticos académicos. Asimismo se considera a la ciudad como la expresión más clara del crecimiento y como generadora de grandes conflictos sociales y económicos. Por otro lado surgen posturas que defienden a la ciudad y que señalan que los problemas atribuidos a ésta son falsos en la medida en que su eventual corrección demanda un perfeccionamiento del aparato de planificación (Singer Paul; 1973). En México la posición de Singer es poco compartida e inclusive cuestionada desde El Colegio de México a través de Luis Unikel (1976), quien expone el fenómeno de la macrocefalia explicado bajo la influencia de la doctrina económica del crecimiento desequilibrado que sostiene que la expansión de algunas áreas tiene lugar a expensas de otras, propiciando procesos acumulativos que implican movimientos geográficos de capital, mano de obra y mercancías, existiendo el planteamiento de una mayor intervención del Estado desde la aplicación de políticas regionales. Esta mentalidad contribuirá para la redefinición de políticas durante los periodos de Echeverría Álvarez y López Portillo (1970 – 1982) lo que marcará la década como el inicio de una mayor intervención del Estado en el territorio a través de una planeación centralista.

La administración de Echeverría Álvarez buscó implementar una política regional, que se basaba en cuatro líneas de acción: fomento a la *descentralización industrial*, *colonización de zonas vírgenes*, modernización de la agricultura y asistencia directa a las áreas más pobres del país (Palacios, 1989; 74). Es latente la continuidad en la colonización de tierras, aunque hay un mayor esfuerzo por controlar la urbanización mediante la planeación.

A pesar de las políticas de descentralización industrial aplicadas para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se sigue experimentando el continuo crecimiento del área urbanizada, aunque de forma menos acelerada ya que se privilegió la densificación de asentamientos humanos y la consolidación del marco construido por sobre la expansión del área urbana.

La densificación de los asentamientos humanos se logró por las nuevas políticas adoptadas en el Distrito Federal, el Estado de México y el gobierno Federal. La administración del Distrito Federal, contrario a las décadas anteriores permitió la apertura de colonias formales y la construcción de fraccionamientos que posibilitaron la densificación del sur y poniente de esta entidad. El gobierno Federal mediante el desarrollo de diversos mecanismos públicos de financiamiento y la creación de organismos de vivienda media y de interés social, fomentó una gran producción de conjuntos habitacionales en zonas urbanizadas consolidadas o en vías de serlo que se encontraban al interior de la Zona Metropolitana, asimismo para esta década “la masividad del fenómeno de la urbanización popular había desbordado los mecanismos de control social y político” (Duhau; 1991). Tal situación generó un contexto donde la irregularidad del suelo ya se considera un problema que debe ser enfrentado por el Estado, y la forma en que lo hace es a través de políticas de regularización de la tenencia de la tierra (Iracheta; 1984 y 1989; Duhau; 1991).

En el Estado de México siguiendo con la lógica federal, el gobierno mexiquense propició programas de regularización del suelo; además realizó ejercicios de planeación regional y urbana diseñando en 1973 el municipio de Cuautitlán Izcalli, desarrolló fraccionamientos populares planificados a través del organismo descentralizado denominado AURIS (Instituto de Acción Urbana de Integración

Social) creado para el fomento de la vivienda, asimismo se observan las primeras experiencias de institucionalización y planeación de los procesos de urbanización popular (Duhau; 1994).

En lo referente a la aprobación de fraccionamientos, durante el periodo de Hank González (1969-1975) son considerados otra vez proyectos habitacionales para sectores altos; se incrementa el número de autorizaciones, de superficie consumida y las viviendas. Hay dos elementos a resaltar, primero que es *el sexenio gubernamental con mayor número de autorizaciones* comprendidas en el periodo de 1958 a 1987, y segundo que *dichas aprobaciones carecen de la incorporación de nuevos municipios* ya que se realizaron en los mismos en que se venían dando en las otras administraciones.

El enfoque regional de los primeros cinco años de gobierno de Echeverría se desplazó en el último año hacia cuestiones de carácter urbano (Palacios, 1989: 84). El 12 de noviembre de 1975 el ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución para sentar las bases de lo que en 1976 sería la LGAH (Ley General de Asentamientos Humanos) que establece la realización de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el requerimiento de planes estatales, municipales y zonas llamadas conurbadas. Las medidas adoptadas preparaban la plataforma de las políticas que se efectuarían en la gestión de López Portillo, quien aplica una estrategia de desarrollo definida en un marco territorial urbano.

En enero de 1977 para dar cumplimiento a la LGAH se crea la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), este órgano forma parte de los inicios de la institucionalización de la Planeación Urbana. Si bien la finalidad de estas medidas adoptadas es controlar la urbanización del país, es importante tener presente, como señala Azuela (1999) que históricamente el control ya era realizado en el ámbito local, de tal forma que representan la culminación de procesos iniciados anteriormente para controlar los efectos de la dinámica urbana (Iracheta; 1989). La aprobación implicó un sustento jurídico-institucional para una política de mayor

intervención del Estado a través de una capacidad de regulación pública de los usos, transformaciones y orientaciones de crecimiento del suelo urbano.

Hasta la década de los setenta el instrumento institucional con que contaba el Estado para incidir en los procesos de urbanización de la ZMCM eran las leyes de fraccionamientos del Distrito Federal y el Estado de México que implicaban políticas urbanas restrictivas o permisivas para fraccionar. A partir de la administración de López Portillo se da una revolución jurídica, que si bien en gran medida viene a reafirmar las funciones ya desempeñadas por los gobiernos locales, también trae consigo nuevas concepciones en la administración pública, logrando la homogeneización de la legislación y la administración urbana del país, asimismo sentó precedentes en la concurrencia y coordinación entre los niveles de gobierno. La concretización en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano da la línea conductora a las acciones del Estado en materia urbana y se constituye como punto de partida en lo concerniente a la ordenación del territorio; mientras que “con la creación de la SAHOP se constituye una instancia del más elevado rango gubernamental para cumplir funciones del territorio nacional” (Ziccardi, 1990: 366). Esta institución como rectora de la política territorial significó la intención de centralizar, ordenar y otorgar racionalidad a la acción gubernamental, que se encontraba dispersa.

En el contexto mexiquense se observa que en la planeación regulatoria de la administración de Jiménez Cantú, el número de aprobaciones para fraccionamientos cae drásticamente y los que son autorizados se localizan en los mismos municipios considerados en los periodos precedentes.

La crisis de los 80s requiere que surja un Estado con nuevas formas de participación y otro estilo de desarrollo, hay la necesidad de una descentralización, que algunos investigadores consideran que es el componente territorial de la modernización y la racionalización (Cortés y Ziccardi; 1990, Gómez; 1993). Los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión.

Para el octavo decenio, los municipios mexiquenses considerados dentro de la ZMCM habían operado sólo como receptores del proceso de metropolización iniciado en los cincuenta, sin llegar a ser motores de éstos, su papel es de

administradores de los efectos resultantes lo que implicó que al incorporar en 1983 la planificación a la gestión urbana municipal adquirieran una posición reactiva ante grandes proyectos urbanos habitacionales (Duhau; 1989).

La reforma de 1983 distó de ser una descentralización desde el gobierno federal hacia las entidades y municipios, en realidad como señalan Azuela (1998 y 1999) y Duhau (1989) se dio de las entidades a los municipios, aunque para el caso del Estado de México con recursos de interpretación legal varias de las atribuciones fueron transferidas de manera condicionada y/o relativa. Aún cuando el control de la planeación urbana se sigue ejerciendo desde la administración de la entidad, las políticas urbanas adoptadas desde los municipios comienzan a manifestarse de manera activa en lo concerniente a los asentamientos irregulares, la autorización de fraccionamientos y la introducción de servicios. La atribución municipal de proporcionar los servicios básicos llevó a las administraciones locales a una creciente renuencia de permitir asentamientos irregulares así como de autorizar conjuntos habitacionales de interés social que no cumplieran con los requerimientos respecto a la dotación de servicios.

En el llamado decenio de la crisis la tendencia predominante en la metropolización es la expansión sobre la consolidación, producida por un lado ante la reducción de aprobaciones y opciones de suelo de uso habitacional experimentado desde 1976 en el Estado de México; que se acentúa en los ochenta con las políticas de contención del área urbanizada en el Distrito Federal. Dicha situación impactó a todos los sectores que buscaron opciones en un mercado irregular donde inclusive estratos de nivel económico alto optaron por invadir al sur de la ciudad zonas de reserva ecológica, por su parte los sectores populares también buscaron alternativas de ese tipo en el Distrito Federal y en el Estado de México se experimentó colonizaciones irregulares en territorios municipales distintos a los hasta el momento incorporados a la ZMCM.

Contrario a las anteriores etapas donde había cierto parámetro de aceptación sobre cuáles municipios formaban parte de la ZMCM, la nueva expansión provocó desacuerdos y confusiones entre los investigadores urbanos con respecto a los

municipios considerados como metropolitanos. Surge una nueva perspectiva analítica y varias de las discusiones se circunscriben a ésta, que plantea la noción de una megalópolis, es decir la interacción de la ZMCM con otras zonas metropolitanas de la región centro del país y una hiperconcentración urbana que va desde la nueva concentración industrial de Gustavo Garza, pasando por la estructuración vial regional de Legorreta y Eibenschutz, hasta el crecimiento y concentración poblacional expresado en el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM). Tal situación conlleva a elaborar un diagnóstico que tiene como resultado la macrocefalia regional, la cual hasta el momento carece de una continuidad en la integración del área urbanizada, según Garza porque se trata de una suburbanización, aunque en lo personal se concibe que hay que distinguir entre dinámicas de desarrollo regional y procesos de metropolización, ya que éste último implica considerar las decisiones, acciones y políticas de los gobiernos locales que impactan en la metrópolis y su urbanización.

## **1.2 Producción y promoción inmobiliaria privada**

El marco edificado urbano proporciona un valor de uso para el desarrollo de los capitales, toda vez que garantiza los elementos para la reproducción de éstos. “Pero el marco edificado urbano es también un conjunto de mercancías inmobiliarias: habitaciones, edificios para comercios, oficinas etcétera. Todas estas mercancías las produce y hace circular el capital inmobiliario” (Topalov, 1979; 109).

Durante el proceso de urbanización predomina el uso de suelo habitacional (Connolly, 1988; Schteingart, 1989; Duhau, 1989 y 2001), por lo que sin duda resulta un elemento eficiente para utilizarlo como indicador de los procesos de urbanización. Sobre el suelo habitacional se gestan distintos tipos de poblamientos derivados de particularidades sociales que caracterizan a su vez el predominio de diferentes formas de producción de vivienda.

Las formas de producción de la vivienda vistas como tipologías sirven para clasificar y analizar los espacios habitacionales que inciden en la conformación de la estructura urbana. Se parte de considerar los procesos sociales y económicos

suscitados en torno al proceso de producción de la vivienda. Los estudios señalan (Schteingart; 1989) que las características refieren a la ejecución del trabajo directo y al control técnico y económico de la producción que se estructuran dependiendo del motor de ésta. A partir de dicha perspectiva las formas de producción señaladas son la autoconstrucción, la producción por encargo, la producción promocional del Estado y la producción promocional privada. Esta última es objeto de interés del presente estudio bajo el supuesto de ser actualmente un elemento estructurante y más dinámico que provoca efectos distintos sobre la planeación del suelo en los municipios metropolitanos.

La promoción privada es descrita como una forma totalmente capitalista, pues lo que mueve la producción es la acumulación de capital mediante 1) la apropiación de la plusvalía que generan los “obreros” de la construcción y 2) la apropiación de la renta del suelo. Actualmente la ganancia del *desarrollador inmobiliario* es la suma de las plusvalías de las que se apropia en los dos procesos de producción de la vivienda.

Con la promoción inmobiliaria el motor de la producción es la obtención de una tasa de ganancia que se deriva de la relación entre ganancia neta y el monto de los capitales comprometidos (Topalov, 1979).

La orientación al mercado conlleva a tener como producto final una mercancía, entendida como un objeto exterior que satisface necesidades humanas, dotada de valor de uso y valor de cambio. El primero referente a la utilidad que se tiene del objeto y el segundo se presenta como la proporción de intercambio de valores de uso de un tipo por valores de uso de otro, que de manera evolucionada refiere a la forma general equivalente de valor. Todas las mercancías son no-valores de uso para sus poseedores y valores de uso para los no poseedores. El dinero es la forma de expresión del valor de las mercancías (Marx; 1991). Para el caso, los desarrolladores deben tener como producto final una vivienda que tenga un valor mayor al generado en el proceso para convertir el suelo como mercancía y por otro el proceso de la edificación misma del inmueble.

El capital de promoción se caracteriza por liberar el terreno (transformación de su uso) y pagar a las empresas constructoras (Topalov, 1979), por tanto la compra

anticipada de tierra resulta esencial para los grupos que se dedican a la promoción de proyectos urbanos para aligerar los costos de una especulación.

### **1.2.1 La promoción inmobiliaria privada en la ZMCM**

“La promoción inmobiliaria capitalista se presentó de manera dinámica a comienzos de los años sesenta coincidiendo con el desarrollo del Programa Financiero de la Vivienda que el Estado puso en práctica en un momento de gran aumento de la demanda de vivienda” (Schteingart, 1991: 241), cobrando auge su aparición durante la segunda mitad de la década de los setenta. En estudios sobre los promotores inmobiliarios Schteingart (1989 y 1991) detecta distintas categorías de promotores privados que agrupa de acuerdo con las actividades que desempeñaban, destacando los grupos promotores que se circunscribían a la edificación y los que se dedicaban a la venta de tierra urbanizada. Casi la mitad producía al menos 1000 viviendas anuales mientras otros se basaban en la promoción y especulación del suelo vendiendo lotes de terreno sin vivienda (Schteingart, 1991: 242).

El estudio de Schteingart (1989) clasifica a los promotores en 5 categorías, atendiendo por un lado el origen del capital y por otro las actividades que realizaban, identificando: **I)** grandes constructoras que promueven vivienda, conformada por grupos familiares y con un origen de su capital proveniente de la industria de la construcción; **II)** promotoras y constructoras predominantemente vivierendistas, que estaban constituidas por grupos familiares pero también por personas sin parentesco, con capital originado en la construcción; **III)** constructoras y promotoras sólo de vivienda, de grupos industriales, con capitales de la industria textil y de actividades inmobiliarias; **IV)** promotoras de vivienda y otros, de grupos empresariales con un capital originado en actividades inmobiliarias diversas y **V)** fraccionadoras que se conformaron de manera diversa desde grupos familiares hasta socios provenientes de la banca.

“La producción promocional privada se combina de diferentes maneras con los programas de financiamientos públicos y privados y con la promoción habitacional del Estado” (Schteingart, 1989: 165), lo cual variará dependiendo de las políticas

habitacionales adoptadas por el Estado. La crisis suscitada en el país en 1982 reestructuró la organización y las acciones de los grupos promotores.

Hasta antes de 1982 se dio una disociación entre los diferentes agentes participantes, hoy en día el agente inmobiliario concentra y combina en su propia empresa varias formas o tipos de capital (Maya, 1999: 140). La reestructuración de los promotores inmobiliarios es tal que llegan a organizarse más allá de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC), se constituyen y autodenominan como un grupo de desarrolladores inmobiliarios, expresan que su concepción de vivienda es distinta a la de los fraccionadores y los constructores. La institucionalización de los “desarrolladores” se da de la fusión en 1986 de Promotores de Vivienda de Interés Social A.C. (PROVIS) e Industriales de la Vivienda A.C. (IVAC) resultando PROVIVAC, que actualmente se conoce como CANADEVI (Cámara Nacional de la Industria del Desarrollo y Promoción de Vivienda), organismo empresarial que agrupa a los principales desarrolladores del país y que se ha convertido en su vocero ante los distintos niveles de representación del gobierno.

Básicamente la transformación operativa de los grupos del capital inmobiliario consiste en que la figura tradicional de los fraccionadores obtenía su ganancia de la oferta de suelo fraccionado para urbanizarse, sin edificación de vivienda alguna, mientras que el promotor inmobiliario la obtenía de la edificación de viviendas. Al cambiar las reglas y presentarse la “liberalización urbana”, surge una figura, predominante desde la década de los noventa a la fecha, que es el desarrollador inmobiliario que atrae ambos procesos, adquiriendo e incorporando el suelo para la urbanización y edificación de viviendas en conjuntos habitacionales ofertadas como producto final.

### **1.2.2 Vinculación entre Estado y capital inmobiliario**

La actividad inmobiliaria que se presentó en los sesenta carecía en ese momento de un desarrollo para satisfacer la demanda de vivienda, por lo que la promoción habitacional del Estado se muestra dinámica y activa durante esta década y

principios de la siguiente. En tal caso la acción del Estado busca suplir la ausencia de una promoción privada desarrollada (Schteingart; 1991).

A mediados de los setenta las promociones directas de los organismos públicos de vivienda comienzan a declinar; "por ello Schteingart señala que la promoción pública había desaparecido a medida que se fortalecía la promoción privada" (1989: 241).

A partir de los setenta, el Estado apoyó a los promotores inmobiliarios a través de la provisión de terrenos y créditos a la vivienda que permitieron se acelerara la rotación del capital. Lo anterior debido a que el crédito para terrenos era inexistente, la inversión en suelo era absorbida por los fraccionadores en plazos de 5 a 7 años, mientras que los créditos a viviendas terminadas permitían una pronta recuperación del capital y de apropiación de la renta.

La crisis de los ochenta implicó una reestructuración organizativa y operacional entre el Estado y los promotores inmobiliarios. Las reservas territoriales de la mayoría de los promotores inmobiliarios se agotaron y la constitución de nuevas era difícil ante la crisis experimentada por lo que optaron por comprarle al Estado, paradójicamente los promotores que aún tenían reservas carecían de capital para invertir en éstas por lo que las vendieron a los institutos de vivienda.

Para sobrellevar la crisis surgieron nuevas formas de vinculación entre los promotores inmobiliarios y los organismos gubernamentales. Los proyectos realizados eran en asociación, donde en la mayoría de las veces las instituciones públicas aportaban la reserva territorial y los promotores privados recursos para la promoción, el beneficio era mutuo ya que la banca prefería otorgar financiamiento a la iniciativa privada que al gobierno y por el otro lado los promotores se ahorraban el problema de la tramitación de permisos y licencias.

Entre los ajustes a las políticas habitacionales, cabe destacar la maximización de la utilización del suelo, para tal caso una de las medidas fue reducir la superficie de las viviendas. Lo anterior derivado del agotamiento de las reservas territoriales y la escasez de recursos para constituir más.

Desde 1930 y hasta la década de los setenta, la dinámica de metropolización de la Ciudad de México se caracterizó por garantizar las condiciones generales de la

producción<sup>2</sup>, en las etapas donde prevaleció la expansión implicó vialidades, mientras que las etapas de consolidación equipamientos y servicios, con la finalidad de impulsar el proyecto de industrialización del país. Pero a partir de mediados de los ochenta bajo el esquema internacional de las llamadas ciudades globales, que plantea la planeación urbana apoyada en la ejecución de grandes proyectos urbanos enfocados al terciario avanzado (Lungo; 2004), la ZMCM ha adoptado esta tendencia realizando importantes proyectos de desarrollo inmobiliario que han implicado oficinas, hoteles y grandes centros comerciales para que actúen como nodos urbanos terciarios que han impactado en la renta del suelo, provocando cambios de usos que desplazan el de tipo habitacional por el comercial (Pradilla; 2004).

La política urbana de los primeros años de los noventa impulsa un auge inmobiliario a través de formas de regulación del desarrollo urbano, centrado en la producción de vivienda de nivel medio y alto y construcción de centros comerciales y edificios destinados al terciario avanzado (Duhau; 2001). Desde el inicio de los noventa el Estado ha creado las condiciones para que el capital inmobiliario incurriere de manera cada vez más activa en la producción de vivienda de interés social.

Desde 2001 la política habitacional restrictiva del Distrito Federal (léase Bando 2), así como los megaproyectos para el terciario avanzado, junto con las facilidades del Estado de México, han hecho que la inversión inmobiliaria en viviendas de interés social se dirija hacia los municipios mexiquenses en la búsqueda de suelo más barato (Pradilla, 2004). En acuerdo con lo anterior, surge un interés que se traduce en el presente estudio, por observar y analizar las características de la dinámica producida entre el sector inmobiliario y el Estado, analizado en los niveles de gobierno de la entidad federativa en este caso la mexiquense y los municipios pertenecientes a ésta, principalmente los ubicados de manera conurbada y que

---

<sup>2</sup> Para Topalov, las condiciones generales de la producción refieren a los elementos del marco construido que garanticen por un lado la producción y circulación del capital y por otro la reproducción de la fuerza de trabajo, ya que se asume que la ciudad es un espacio capitalista. Dicha postura va más allá de lo expresado por Marx que solo menciona como condiciones de generales a los medios de comunicación y transporte.

presentan una fuerte interrelación en el proceso de metropolización de la Ciudad de México.

### **1.3 Planeación del territorio en la redefinición del papel del Estado**

La crisis mundial del capitalismo suscitada en los ochenta exige una reestructuración de los vínculos entre el Estado y la sociedad. La recesión económica viene a cuestionar la esencia de la conducción del Estado y la aplicación de las políticas sociales, se percibe un deterioro de la calidad de vida principalmente en los centros urbanos.

En México el proceso de “involución” del Estado, que busca adaptarse a las pautas marcadas por la dinámica del capitalismo internacional, inicia de manera clara durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, pero se expresa de manera más agresiva durante la llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari, todo bajo la premisa de combatir la crisis mediante una modernización de las estructuras que organizan y administran el país en todos sus niveles. Frente a esta situación el gobierno pone en marcha medidas de reordenación y se busca legitimar la planeación como proceso de toma de decisiones (Ziccardi: 1986; 1990). Lo anterior refiere a la reforma del Estado y la descentralización político territorial aparece como imprescindible (Gómez, 1993).

La ordenación del territorio consiste en impulsar ciudades medias en donde se reorienta la expansión demográfica y urbana, se gesten nuevas concentraciones que impulsen la actividad económica, la cual requerirá de las condiciones generales de la producción capitalista señaladas por Topalov (1979), pero además de las derivadas del avance histórico de la sociedad. Ante esta situación, Carlos Salinas instrumenta el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que será *promotor* de la urbanización y consolidación de ésta en varios puntos del país.

El “éxito” experimentado por el PRONASOL, facilitará la reestructuración institucional del desarrollo urbano en el ámbito federal, toda vez que el 25 de mayo de 1992 a través de la modificación a la Ley de Organización de la Administración Pública Federal, se da la iniciativa para crear la Secretaría de Desarrollo Social (*SEDESOL*),

que *sustituye* a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (*SEDUE*). Es así como se expresa la prioridad de reconsiderar una concepción basada en la vinculación entre el desarrollo urbano y la ecología; por una de desarrollo social en la cual la urbanización sea sólo un elemento más de esta política. Los demás elementos de la política social son salud, educación y vivienda (como si este último pudiera considerarse aparte del desarrollo urbano, en lugar de verlos de manera indivisible formando parte de una misma dinámica), todos para garantizar que en los nuevos territorios y/o ciudades impulsados, se garantice la reproducción de la fuerza de trabajo.

La planeación “estratégica” ha implicado la reorganización del territorio y los centros urbanos regionales, con miras a insertarse en la nueva lógica del capitalismo internacional que pugna por una competitividad entre los territorios en un libre mercado mundial, donde se deja en segundo plano las economías de los países para privilegiar los centros urbanos. Lo anterior ha implicado la constitución de un Sistema Urbano Nacional jerárquico que se rige bajo la lógica de conformar “ciudades globales” que sirvan como nodos articuladores de las regiones.

En el proceso de liberalización el Estado transforma su papel interventor, desincorpora y descentraliza funciones, asimismo garantiza las condiciones para la apertura comercial. Por lo que respecta a la planeación urbana debe eliminar las restricciones del suelo y el monopolio de la promoción habitacional, limitándose a vigilar el cumplimiento de la normatividad. Para vigilar el cumplimiento de la ley, la tendencia neoliberal plantea que la manera más eficaz es desde los gobiernos locales, por lo que se hace imprescindible dotarlos de las atribuciones necesarias, lo que implica una descentralización. En el nuevo paradigma económico la seguridad en la tenencia de la tierra es indispensable para el desarrollo de las ciudades.

### **1.3.1 Descentralización para la planeación de los gobiernos locales**

Para lograr la descentralización, las líneas de acción de la planeación urbano regional se encaminaron al fortalecimiento de otros centros urbanos alternativos, específicamente ciudades medias. Desde 1983 son reformados los artículos

constitucionales 27, 73 fracción XXIX -c y el 115 para otorgar mayores facultades sobre el territorio a los municipios.

El sistema político buscaba también que la descentralización de la planeación del desarrollo sirviera como válvula de escape mediante la cual se filtrara cualquier intento de movilización social producto de la crisis del Estado.

Con la formulación en 1976 de la LGAH se reconoce que el municipio es un actor fundamental en la planeación de su territorio, pero con las reformas de 1983, se le dota de instrumentos para que pueda realizar acciones concretas y definir políticas públicas dentro de su circunscripción.

En la reestructuración del Estado se afecta la dimensión de los municipios, que se refleja en cambios en sus instituciones que implican un nuevo rol de los ayuntamientos.

En 1993 hay una segunda reforma de la LGAH, con la cual se amplía, pero sobretodo se busca ratificar las atribuciones que los municipios habían obtenido con la reforma en 1983 del artículo 115.

Durante el sexenio salinista la descentralización de los municipios, distaba que pudieran por sí mismos ejercer una planeación urbana, el ratificar sus atribuciones sin llevar a cabo una descentralización fiscal y enfocarse a implementar nuevas modalidades de transferencias etiquetadas, lo que implicaba que pudieran ser ejecutores de la urbanización orquestada por el PRONASOL. La descentralización de la planeación territorial fue inexistente, en realidad lo que se experimentó fue una programación urbana centralizada realizada por el gobierno federal, que limitaba a los ayuntamientos al rol de organizar la acción social y evidenciaba la carente propuesta urbana desde los municipios.

A la llegada de Ernesto Zedillo se comienza a hablar de un nuevo federalismo, nuevamente el tema es la descentralización, pero sin avanzar en lo sustancial que es la material fiscal, lo más que se llega a plantear por parte de los gobiernos locales son las formas en que cada entidad y municipio deberá participar de las transferencias. El objeto de interés en esta descentralización dejan de ser los municipios, ahora desde el Plan Nacional de Desarrollo se establece que deben

promoverse las regiones, las cuales se articulan mediante un sistema de ciudades que se rigen en un esquema jerárquico denominado Sistema Urbano Nacional (SUN), se intenta potenciar e impulsar ciudades y consolidar zonas metropolitanas, de ahí que sea importante la reforma en 1993 de la LGAH, que realiza precisiones sobre el apartado de conurbaciones.

En la ZMCM el PRONASOL coincidió y aceleró la consolidación de la urbanización de poblamientos populares, siendo el caso más representativo Valle de Xico que posteriormente se erigiría como el municipio de Valle de Chalco. Para el siguiente sexenio (1994 – 2000) la dinámica cambia ya que se experimenta una nueva etapa de expansión, que requerirá un papel más activo de los gobiernos municipales que deberán explotar el uso de las atribuciones conferidas por la descentralización en 1983.

Para el caso de la ZMCM los municipios mexiquenses operan como ejecutores y gestores de la planeación estatal al reservarse el gobierno de la entidad las atribuciones de formular los planes de centros de población estratégicos, otorgar los cambios de usos de suelo y las autorizaciones para fraccionamientos (Duhau; 1988). A pesar de lo anterior los ayuntamientos presentan mayor injerencia en el control del desarrollo urbano. Su mayor intervención se expresan sobretodo en tres rubros, la política con respecto a los asentamientos irregulares, la de fraccionamientos (actualmente en lo concerniente a conjuntos urbanos) y la introducción de servicios y equipamiento (Duhau; 1988).

En los ochenta el desempeño de los gobiernos en materia urbana se basa en esquemas de zonificación y en planes detallados de usos de suelo (Duhau; 1994), de esta manera la planeación urbana forma parte del marco de referencia de la gestión urbana local.

Con respecto a los asentamientos irregulares de una política implícita de tolerancia, los gobiernos municipales la redefinen pronunciándose en contra o señalándola como situación poco deseable. Tal situación deriva en gran parte por la creciente complejidad de las nuevas atribuciones administrativas en materia urbana.

Los asentamientos irregulares demandan a las autoridades la dotación de servicios, que en el marco de las nuevas atribuciones es responsabilidad en el territorio de los ayuntamientos, situación que causa renuencia de las autoridades locales al señalarles que su condición y falta de tributación predial impacta a las finanzas municipales. Esta política también se aplicó para proyectos urbanos, manifestando renuencia a los conjuntos habitacionales tanto de los organismos de vivienda como de promotores inmobiliarios al ser grandes generadores de demandas de servicios que rebasarían a los gobiernos municipales, implicando que tanto los organismos de vivienda como los privados garantizarán los servicios de sus proyectos habitacionales.

De manera reciente los municipios se manifiestan cada vez más como una instancia fundamental en el proceso de planeación del suelo, que deciden y participan en la conformación de la estructura urbana de sus territorios, que además impactan en el ámbito metropolitano y por tanto deben ser considerados como elementos activos en la implementación y elaboración de políticas públicas.

### **1.3.2 Reestructuración para garantizar el régimen de propiedad**

La reorientación del Estado y del ámbito de la planeación urbana fueron acompañados de cambios en la normatividad existente, con la finalidad de eliminar las restricciones del mercado y los obstáculos a la llamada “modernización administrativa”.

Las reformas a los artículos constitucionales 27, 73 y 115 efectuadas en 1983, están enfocadas a una descentralización que implicó un papel más activo de los municipios en el desarrollo urbano. En este paradigma económico esos gobiernos deben velar por el cumplimiento de la ley, por lo que deben contar con las atribuciones suficientes. Pero la propuesta principal del capitalismo internacional para garantizar el desarrollo urbano en los territorios, es la garantía al derecho de propiedad; y la irregularidad jurídica en la tierra busca ser abatida.

En México a raíz de la Revolución de principios del siglo XX, el ejido se consolida como el régimen de propiedad predominante en los territorios. Una forma atípica con

respecto a otros países, donde los derechos sobre la tierra pertenecen a una colectividad, que parcela el ejido entre los miembros integrantes que la trabajan y obtienen un usufructo de ésta, pero sin estar autorizados para poder realizar un intercambio mercantil de la tierra, toda vez que su urbanización se consideraba irregular e ilegal.

Los ejidatarios carecían de un dominio pleno sobre la tierra, pues era considerada como propiedad social. Para 1992 se reforma el artículo 27 de la Constitución, bajo el argumento de “hacer eficiente” al sector agrario para atraer capital al campo, siendo necesario derogar las prohibiciones sobre la venta de las tierras ejidales y comunales. Tal situación conllevó a una serie de cambios jurídicos de los marcos normativos agrícola y urbano, resaltando la Nueva Ley Agraria y las modificaciones a la LGAH.

La nueva Ley General de Asentamientos Humanos, formulada en junio de 1993, consistía en tres aspectos fundamentales, el primero la participación social; segundo la concurrencia de los municipios, y tercero la regulación puntual del procedimiento de incorporación de los ejidos a los procesos de urbanización. Esta nueva ley refuerza las atribuciones en materia urbana de los municipios.

El hecho de otorgar a los ejidatarios y comuneros el dominio pleno de sus tierras, permite que éstas al obtener la certeza legal para comercializarse, puedan insertarse en el mercado formal, ocasionando que este tipo de suelo se revalorice en función de su potencial urbano legal.

Varios de los análisis con respecto a las modificaciones jurídicas exponen las inconveniencias de la liberalización de los ejidos, algunos argumentando desde una visión histórico ideológica la contradicción a los preceptos de la Revolución, otros con un dogmatismo marxista y de animadversión neoliberal temen que el campo se capitalice y los ejidatarios y comuneros pasen a formar parte de un proletariado agrícola; desde una perspectiva urbana investigadores como Iracheta, tienen como constante la preocupación del acceso al suelo para vivienda por parte de los pobres, toda vez que hay un paradigma urbano que señala que la urbanización popular se ha realizado básicamente sobre suelo ejidal, debido al impedimento legal de

comercializar estas tierras y el hecho de urbanizarse implicaba una irregularidad que conllevaba a una precariedad de los asentamientos humanos, que tenía como resultante un bajo costo de los terrenos fraccionados siendo accesible para el sector de la población con escasez de recursos.

El dominio pleno de las tierras ejidales y comunales, implica el traslado de una propiedad social a una de carácter privado que pueda entrar en la lógica del mercado inmobiliario siendo susceptible a la especulación.

A pesar de admitir que las posturas anteriores presentan argumentaciones convincentes, que se asumen son correctas, se discrepa al considerar la dimensión que pretenden otorgar a la problemática. Cabe realizar algunos señalamientos, el primero es que sin duda el ejido es un logro de una revolución eminentemente agrícola de principios del siglo XX. En 1910 la mayoría de la fuerza de trabajo del país se concentraba en casi 70% en el sector agrícola, mientras que el otro 30% se distribuyó en la industria y servicios con 15% cada uno; asimismo la población se asentaba en un 80% en comunidades rurales y el 20% restante en la ciudad (Hansen; 1993), existiendo gran acaparamiento de tierras por parte de las haciendas, por lo que era necesario una distribución de éstas al existir la demanda social para trabajarlas. Actualmente lo que se observa que predomina es la población urbana que demanda suelo para vivienda, representando los ejidos la concentración más grande de suelo en el país. El segundo es que la llamada capitalización del campo hasta el momento es imperceptible. Parece que los capitales agrícolas aún están estáticos y de activarse el problema más allá de que los ejidatarios y comuneros se conviertan en obreros agrícolas, sería que laboren en condiciones precarias y sin acceso a seguridad social de ley. Por último, aún aceptando que la mayoría de los poblamientos populares en el país se hayan dado sobre suelo ejidal, difícilmente quiere decir que se acabaron las opciones para este sector social, toda vez que hay que considerar que la figura del ejido es atípica, la dinámica de asentamientos populares se ha experimentado en otros países de América Latina aún sin que exista dicho tipo de propiedad.

Es conveniente que los estudios y análisis urbanos en torno a la reforma del 27 constitucional y la situación del ejido, actualmente deban ir más allá del diagnóstico de los “daños”. La inserción del ejido al mercado formal abierto es un hecho, lo conveniente será buscar mecanismos para aprovechar las nuevas reglas, tal como lo expone Edith Jiménez (1999) en el caso de Aguascalientes, constituyendo reservas territoriales básicamente sobre tierras ejidales y haciendo uso del derecho de preferencia establecido en la Ley Agraria y la LGAH, por lo que sugiere que en cada entidad se regule dicho instrumento y evitar que las inmobiliarias sigan tomando la delantera. La intervención en los ejidos permitirá que las autoridades municipales y de las entidades puedan aprovechar estas tierras para una planeación territorial; mediante la regulación local del 27 constitucional, deben garantizarse el acercamiento con los ejidatarios antes de que lo hagan los consorcios inmobiliarios.

#### **1.4 Reformulación de la concepción sobre la política urbana y de vivienda**

Durante la década de los ochenta, en los países desarrollados se transformaron las políticas habitacionales como resultado de la adopción del neoliberalismo, surgiendo diversos esquemas que coincidían en la disminución de la participación del Estado en el aspecto financiero y en la desregulación, para permitir mayor juego de las fuerzas del mercado (Puebla, 2002: 23).

La visión de los países desarrollados comenzó a hacerse presente en los organismos multilaterales de ayuda (en especial en el Banco Mundial), sobretudo a raíz de la incapacidad financiera que estaban teniendo los Estados como producto de la crisis internacional.

El sistema crediticio que el Banco Mundial venía ofreciendo para programas de lotes con servicios comenzó a desaparecer, para privilegiar el financiamiento a los organismos de vivienda para constituirlos como entidades financieras que aplicaban criterios de focalización (Puebla, 2002).

Para fines de los ochenta y principios de los noventa la nueva concepción prevaeciente internacionalmente, establece que el Estado debe construir los

mecanismos que garanticen estrategias facilitadoras que fortalezcan un mercado habitacional que se encargue de la provisión de las viviendas.

En México se observa la institucionalización de estas medidas con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Se comenzó a privilegiar la inversión a programas de vivienda terminada e Instituciones de vivienda cada vez más funcionan como organismos crediticios. La Banca se reprivatizó e incorporó programas habitacionales para el financiamiento de promotores privados.

Quizá los cambios más notorios realizados en México, fue la eliminación del intermediarismo sindical y la reducción gradual del sistema de subastas que esta siendo sustituido por la acumulación de puntos, dejando el camino libre al trabajador para que decida entre la oferta que los desarrolladores ofrecen en el mercado inmobiliario.

La reorientación de la política de vivienda, aunado a la serie de modificaciones para el ordenamiento territorial y la planeación urbana, descritos en este capítulo; enmarcan la dinámica de urbanización en la ZMCM; en donde el despoblamiento del área central, el crecimiento por expansión de la periferia y la consolidación-densificación de las zonas intermedias, son procesos vinculados a las formas de producción habitacional, orientados y/o influidos a partir de decisiones tomadas tanto por el Gobierno Federal, el del Distrito Federal y el del Estado de México, en torno a la incorporación de suelo a la urbanización.

En el crecimiento de la ZMCM se percibe que aún cuando la urbanización formal es rebasada por la irregularidad de los asentamientos humanos y ofrecen una clara muestra de relación antagónica, ambas formas de producción de la ciudad se vinculan y constituyen la estructura urbana.

Dentro del proceso de urbanización formal hay una estrecha relación entre el capital privado y el Estado, el cuál en un inicio buscó suplir la ausencia de promotores privados y al mismo tiempo fomentar su aparición, posteriormente con políticas paternalistas intento protegerlos y consolidar una clase empresarial vivandista; pero con la crisis de los ochenta se debilitó y tuvo que reorganizarse para subsistir, sin embargo encontró apoyo del Estado que aún en crisis busco protegerlos.

Con las acciones de liberalización emprendidas desde principios de los noventa, el Estado busca que la clase empresarial dedicada a la edificación de vivienda sea “autosuficiente, competitiva y especializada” al punto de que actualmente se erige institucionalmente para organizarse de manera independiente al sector de la construcción y contribuyen con la consolidación del liberalismo urbano eje de desarrollo impuesto desde una concepción global.

Para lograr lo anterior es necesario el “fortalecimiento” relativo de los municipios para que puedan fungir como actores directos con los desarrolladores, motivo por lo que se experimenta la descentralización de atribuciones, pero que carece de la materia fiscal lo contribuye a limitar su acción que termina siendo una quimera. Todo esto es parte de una planeación sobre el territorio denominada estratégica, con la intención del consolidar el SUN a través de una descentralización que fomente centros regionales urbanos.

Finalmente se observan una serie de modificaciones normativas e institucionales en la aplicación de políticas de suelo y vivienda, todo como parte de la liberalización urbana.

## II.- LOS MODELOS URBANOS DE INCORPORACIÓN FORMAL DE SUELO EN EL ESTADO DE MÉXICO

### 2.1 Política liberal urbana, los conjuntos urbanos para el ordenamiento territorial.

Desde los ochenta en el ámbito internacional comienza a gestarse una transformación en la administración de las ciudades, los gobernantes tratan de aplicar los principios neoliberales (vinculados a la globalización) a la forma de organizar el espacio urbano. La resultante es un modelo que incide en la estructura urbana de las ciudades y metrópolis que se ha expresado en la forma de crecimiento y distribución espacial de la población y de las actividades económicas.

El eje rector de este modelo es la liberalización del mercado en todas las actividades, en donde el Estado se circunscribe a otorgar y crear las condiciones para unirse como el garante del cumplimiento de las reglas. En tal caso, para que el libre mercado pueda operar en el desarrollo urbano, deben desaparecer y modificarse algunos elementos que dificultan este fin. Entre los principales obstáculos a vencer es un Estado centralista, por lo que la *descentralización* de la administración y planeación de los territorios hacia las entidades y sobretodo hacia los municipios resulta fundamental.

En virtud de otorgar certidumbre al mercado “urbano”, debe haber una certeza legal con respecto al suelo, por ello la aplicación de programas de regularización y en el caso mexicano la reforma del artículo 27 constitucional referente a la propiedad del ejido. Por último y de gran importancia es terminar con los monopolios, en especial los que tiene el Estado, que en materia urbana destaca el control sobre la promoción de la producción habitacional de interés social. Es pertinente aclarar que la producción de vivienda a través de las políticas y programas públicos era controlada, pero jamás realizada por los organismos gubernamentales del sector y desde el inicio de la década de los noventa, se fue transfiriendo a los agentes privados de manera gradual, hasta que en la actualidad la promoción y producción es ámbito casi exclusivo de ellos.

En los noventa se suscitan varias modificaciones legales con respecto a los organismos nacionales crediticios de vivienda, de tal forma, que las instituciones de gobierno, en especial las del ámbito federal han pasado de ser promotores de vivienda, a constituirse como los principales respaldos financieros de la oferta habitacional actual, como es el caso de INFONAVIT, FOVISSSTE y la Sociedad Hipotecaria Federal. La situación descrita motiva la consolidación del sector privado en la “promoción y desarrollo” de la producción de vivienda, permitiendo el desplazamiento (casi en su totalidad) de viejas prácticas clientelares y corporativas de los sindicatos (Puebla, 2002).

Los cambios normativos tienen la finalidad de estimular la actividad inmobiliaria, para que adquiera auge en el contexto económico, tal como plantea el neoliberalismo global para todos los países capitalistas. “En México, en la actualidad, el sector privado se ha definido como un importante agente en la producción de vivienda” (Maya, 1999).

Los ajustes normativos e institucionales han impactado en el proceso de urbanización del territorio, exacerbando la dinámica de metropolización de las ciudades y acentuando la división social del espacio al expresarse en la proliferación de espacios cerrados y de funcionalidad limitada.

El suelo urbano de uso habitacional que predomina en las ciudades, a través del grupo capitalista conformado por los desarrolladores inmobiliarios, adopta como la forma legal para el proceso de incorporación a la metrópoli el *modelo de producción masiva y en serie* de conjuntos habitacionales, que implica la oferta de vivienda terminada que debiera contar con todos los servicios (aunque en varios casos son deficientes o incompletos). Los gobiernos tanto Federal como de las entidades al aceptar este modelo, esperan que incida en el ordenamiento del territorio y que además evite la irregularidad de asentamientos humanos en los municipios.

Los procesos de urbanización bajo este esquema neoliberal se desarrollan de manera programática, con una visión limitadamente económica y marginalista. La impresión que refleja es que carece de una perspectiva de planeación urbana donde

se estructure el elemento social con el económico al interior de las metrópolis, para lograr un carácter funcionalista más que pragmático y cuantitativo.

El gobierno Federal mide el éxito de las políticas urbanas desde la cuantificación de avances en la liberalización de este sector, pero adolece de un análisis que desde una perspectiva de integración territorial, muestre los efectos producidos por la dinámica urbana en los aspectos sociales, ambientales y políticos de las entidades y los municipios.

La inversión privada en vivienda “económica” destinada a los sectores sociales menos favorecidos, se da solamente si “el Estado le ofrece ventajas en la forma de los subsidios y garantías en los programas de financiamiento de vivienda” (Maya; 1999), en este sentido las reformas de los noventa apuntan hacia estímulos para la certeza al capital privado, lo que motiva a los desarrolladores para dirigir su atención a la vivienda de interés social, constituyendo en la actualidad su principal eje productivo.

Los pronunciamientos públicos de las entidades gubernamentales respaldan las declaraciones del sector empresarial que presentan a la promoción privada como el camino a seguir para superar el rezago de vivienda del país. Los empresarios de la construcción y de la promoción consiguen un grado de especialización tal, que se separan del ramo de la construcción para organizarse e integrarse de manera institucional.

Promotores y edificadores se fusionan para autodefinirse como desarrolladores inmobiliarios, concepción que para ellos implica ser más que promotores o constructores de vivienda. La CANADEVI (Cámara Nacional de la Industria del Desarrollo y Promoción de Vivienda) es la institución que aglutina a la mayor parte de los desarrolladores y que los representa ante el Estado. Cuenta con distintas delegaciones distribuidas en el territorio y en el caso del centro del país se encuentra la delegación Valle de México que incluye tanto al Distrito Federal como al Estado de México.

Los desarrolladores inmobiliarios tienen en la metrópoli más poblada del país un fuerte potencial de mercado que abarca tanto al Distrito Federal como al Estado de

México, aunque en cada territorio producen de manera distinta. En la Ciudad de México la producción de los desarrolladores se ha limitado a las denominadas cuatro delegaciones centrales, consecuencia del mandato del Bando informativo número 2 emitido por el Jefe de Gobierno, por lo que la disponibilidad de suelo barato y de grandes extensiones es escasa, así que los grandes proyectos habitacionales se realizan en la periferia, en los municipios pertenecientes al Estado de México.

### **2.1.1 Políticas facilitadoras en el contexto estatal**

En el Estado de México y en especial en los municipios conurbados a la Ciudad de México, a partir de las reformas tanto en materia de descentralización, suelo y vivienda, realizadas previo a 1993, el modelo de producción por conjuntos habitacionales comienza a cobrar fuerza de manera casi exponencial.

El gobierno del Estado de México ha aplicado en su territorio los lineamientos trazados desde el ámbito federal, creando y modificando la normatividad en materia urbana, además de implementar una reestructuración y reorientación institucional del aparato administrativo gubernamental.

La desregulación urbana a través de la eliminación gradual de la licencia estatal de uso de suelo, se encuentra entre los cambios más significativos realizados en el Estado de México para seguir la tendencia originada en el gobierno federal. El instrumento para lograr lo anterior fue la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM), modificada y publicada el 1 de marzo de 1993.

La LAHEM en su contribución para la liberalización urbana en la entidad, establece la posibilidad de autorizar desarrollo fuera de los límites de centros de población a través de la figura de conjuntos urbanos, así como la elaboración de planes parciales; precisa una clasificación de distintos tipos de vivienda, introduce especificaciones en la planeación de las conurbaciones y suprime la figura de fraccionamientos para reforzar la de los conjuntos urbanos.

En lo concerniente a la reforma legal destaca que la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) reformada en 1999, reconoce la figura del conjunto habitacional como una de las formas para ordenar y reordenar el espacio urbano, así como mejorar la imagen urbana de los municipios. Para finales del 2001

hay una nueva reforma en donde se incorporan diversas leyes de la entidad en el Código Administrativo del Estado de México, incluida la LAHEM, la cual se contempla en el libro V de dicho código, que entra en vigor el 13 de marzo de 2002. En la reestructuración y reorientación institucional, el Estado de México se considera como pionero ya que “el instituto AURIS a partir de 1991 cambio su objetivo (se modifica la política de vivienda), así de constructor pasa a ser promotor y concertador de acciones de vivienda, orientando la adquisición de tierra urbana, consiguiendo créditos” (Aguilera y Corral, 1993; p 144), su tarea realizada desde los setenta se cambia, así como CRESEM que hacia las funciones de regulación y regularización del suelo. Se fusionan ambas instituciones y es creado el 24 de septiembre del 2003 el Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS), dejando de lado la promoción de vivienda nueva urbana y la constitución tradicional de reservas territoriales, adoptando un nuevo esquema con el capital privado bajo el fomento de conjuntos habitacionales y centrándose en el programa de mi casa avanza con tierra segura; opera programas de mejoramiento, gestión y asesoría, fomento al ahorro, regularización además de coordinarse con el gobierno federal para los subsidios.

Actualmente la estructura institucional de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México está organizada en función de atender, asesorar y simplificar los trámites para el desarrollo de viviendas a través de conjuntos habitacionales. Existe una Dirección Técnica para Autorizaciones Urbanas la cual se encarga a través de sus dos subdirecciones, de facilitar las condiciones para los conjuntos. Por un lado la Subdirección de Coordinación Interinstitucional gestiona ante municipios, dependencias federales y organismos privados los asuntos relacionados con conjuntos urbanos para una simplificación administrativa, mientras que la Subdirección de Autorizaciones Urbanas lleva el seguimiento y vigila el cumplimiento normativo de los conjuntos autorizados, orientando a los promotores (Gaceta, GEM; 2005).

Para los desarrolladores inmobiliarios resulta factible producir en el Estado de México, porque además de los beneficios de las reformas efectuadas tanto en el

ámbito federal como estatal, cuentan en la entidad con una gran oferta de suelo disponible, que aunado a la política permisiva hace que los municipios inmersos en el proceso de urbanización de las dos zonas metropolitanas (la conurbada a la capital Toluca y la que esta en torno a la Ciudad de México) se conviertan en territorios con potencial para la inversión de capital inmobiliario.

Los empresarios dedicados a la producción de vivienda, mantienen una estrecha relación con el gobierno de la entidad a través de su órgano de representación que es la CANADEVI en el Valle de México, de tal forma que han llegado a erigirse ellos mismos como la solución para el control irregular de los asentamientos humanos en la entidad, expresado por su entonces presidenta de la delegación Valle de México, Lydia Álvarez de Gavito que manifestó: “en el Estado de México ganamos la batalla contra los asentamientos humanos irregulares , ahora la gente que era sujeta a la invasión prefiere comprar una casa con toda la seguridad jurídica que ello implica, los cinturones de miseria que existían en la entidad mexiquense ahora se volvieron polos de desarrollo” (sic) (Álvarez; 2005).

Los desarrolladores inmobiliarios en la entidad, realizan sus proyectos habitacionales en municipios con cierto grado de urbanización o en proceso de conurbación, poco o nada hacen por atender el problema de la vivienda en zonas rurales, ni tampoco atienden el mejoramiento de éstas, es aquí en donde el mercado carece de un interés, es donde se concentra la acción del gobierno mexiquense a través de IMEVIS, realizando programas de mejoramiento y de vivienda progresiva.

### **2.1.2 Urbanización formal en el Estado de México, de los fraccionamientos a los conjuntos urbanos**

A partir de la información de Aguilera y Corral complementada con la investigación realizada en las gacetas de gobierno se tiene que entre 1946 y 2005 en el Estado de México, la incorporación de suelo para uso habitacional a través de los procedimientos legales establecidos (ya sea por medio del esquema de fraccionamientos o de conjuntos urbanos), representa el 32.2% del área habitacional existente en la entidad, lo que implica que la urbanización formal representa solo una tercera parte del crecimiento urbano. Aún cuando los procedimientos legales de

incorporación de suelo han urbanizado menores cantidades de hectáreas que la informalidad, representan una significativa superficie que interactúa con el proceso irregular para influir en la conformación socio espacial del territorio.

El proceso de urbanización formal, ya sea planificado o programático, contempla dos insumos que se articulan mediante un modelo. El primer insumo es la vivienda, que se tiene que producir y se requiere para atender la demanda de una población creciente; pero para realizarlo es necesario otro insumo, el suelo que no se puede crear pero sí mediante un proceso cambiar su uso; el Estado para articular la dotación de ambos insumos utiliza modelos de aglomeración (anteriormente por fraccionamientos y en la actualidad por conjuntos) para reducir tiempos y costos.

La expansión de la ciudad de México, propiciada por el proceso de industrialización en los años treinta trajo consigo la demanda creciente de suelo para desarrollar espacios habitacionales. A partir de 1946 el Distrito Federal aplicó una política restrictiva en materia de apertura de nuevas áreas al desarrollo urbano, limitando la autorización de fraccionamientos, por lo que la alternativa consistió en el poblamiento de los municipios mexiquenses colindantes con la ciudad de México. Si bien esto ocasionó cierta reacción por parte del gobierno de la entidad, lo que dio lugar a la creación del Comité de Fraccionamientos de Texcoco, será hasta 1958 que se expide la Ley de Fraccionamientos del Estado de México que tiene como finalidad regular, controlar y vigilar los fraccionamientos de terrenos, obligando a propietarios y/o promotores a otorgar áreas de donación, asimismo establece una tipología habitacional que perdura en la actualidad en el esquema de conjuntos.

La gestión gubernamental de Alfredo del Mazo es clave para la transición de la urbanización por fraccionamientos a la urbanización por conjuntos. En 1983 se formula la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) que sirvió para apoyar la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU) instrumento que fue aplicado hasta el año dos mil, cuando la administración de Montiel Rojas decide actualizarlo. Derivado de las reformas del ámbito nacional y estatal, a partir de 1984 inició la expedición de los planes municipales de desarrollo urbano así como de los centros de población estratégicos en cuya elaboración

participaron los municipios. Si bien, la descentralización en la entidad no se realizó con apego estricto a las reformas implementadas por el gobierno federal, sí se llegaron a percibir cambios. Fundamentalmente significó que las atribuciones en materia de fraccionamientos y de autorización de usos de suelo quedaran en manos del gobierno estatal, en tanto que el otorgamiento de licencias de construcción fue definido como atribución municipal (Duhau; 1994).

La serie de reformas y cambios en los marcos normativo e institucional permitieron terminar con una regulación de gran discrecionalidad, para dar paso a una programación de acciones legalmente sancionadas en el territorio. Los resultados se tradujeron en una disminución del ritmo de nuevos fraccionamientos, el traslado de costos de urbanización a los agentes inmobiliarios y los municipios comenzaron a tener un papel más activo que se expresó en la renuencia a la autorización de nuevos proyectos, inclusive a los realizados por los organismos nacionales de vivienda (Duhau; 1993). Las disposiciones de 1983 sentaron las bases para que los municipios cuenten con las atribuciones necesarias para participar en la planeación de sus territorios, que en varias ocasiones utilizaron para frenar nuevos fraccionamientos.

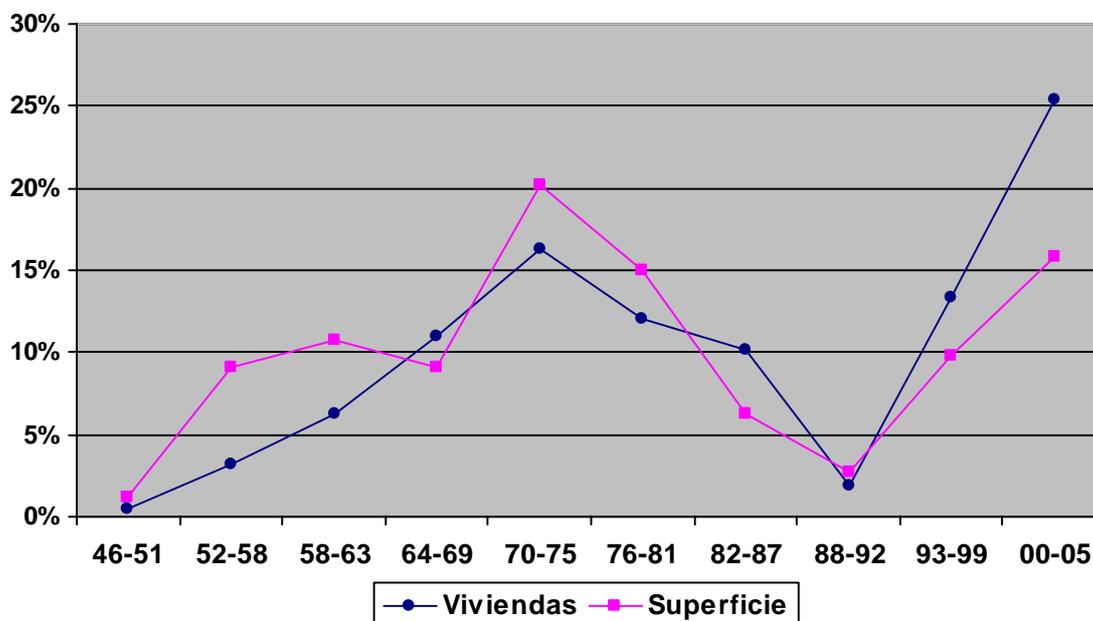
Actualmente las atribuciones en materia urbana de los municipios han aumentado, pero ante los proyectos de conjuntos habitacionales la percepción es que se circunscriben al otorgamiento de los permisos correspondientes a los desarrolladores y al cobro de pagos por derechos; en lo referente a la planeación de proyectos de gran impacto en su territorio delegan la responsabilidad al gobierno de la entidad y únicamente se limitan a dar la anuencia.

En el Estado de México de 1946 a 1992, fueron autorizados 618 fraccionamientos en cuarenta y siete municipios, incorporando a la superficie urbana 22 380 hectáreas, que contienen 713 743 viviendas (Aguilera y Corral; 1993). Los municipios que absorben el 85% de los fraccionamientos son los ubicados en torno a la ciudad de México. Para finales de los ochenta, la urbanización formal a través del procedimiento de fraccionamiento se mostraba poco compatible con la nueva forma de concebir la planeación y comienza a plantearse en el seno del gobierno la idea de

utilizar otra figura de ordenamiento urbano. A inicios de la década de los noventa durante el gobierno de Chuayffet – Camacho, se plantea utilizar el conjunto urbano para ordenar y reordenar el espacio en función de la imagen urbana; posteriormente durante la administración de Montiel Rojas se considera que esta figura permitiría además dirigir los flujos migratorios dentro del territorio estatal.

Desde 1993 a junio de 2005, con el esquema de conjuntos urbanos se han autorizado en el Estado de México 247 acciones (que refieren tanto a conjuntos nuevos como ampliaciones de los existentes), que derivan en 182 conjuntos habitacionales nuevos para albergar 451 161 viviendas, en una superficie de 7476.03 hectáreas; correspondiendo una tercera parte (33.95%) de las viviendas al período 1993 - 1999 y dos terceras partes (66.05%) al período 2000 – 2005, lo que muestra que el ritmo de viviendas proyectadas se duplicó de un período al otro. Una proporción semejante a la correspondiente al suelo utilizado: 34.52% equivalente a 2951.14 has en el primer periodo y 65.48% equivalente a 4524.89 has en el segundo.

**GRAFICA 1**  
**Urbanización formal (1946 a 2005), suelo y vivienda autorizados**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de Aguilera y Corral (1993) y de las gacetas de gobierno de diversos años.

El modelo de urbanización por conjuntos presenta mayores densidades de ocupación (en promedio 58 viviendas por hectárea) que las del modelo por fraccionamientos (según las cifras presentadas por Schteingart; 1989 la densidad promedio es de 40.9 viviendas por hectárea).

En el Estado de México, entre los años de 1946 y 2005 en las administraciones encabezadas por Hank González, Jiménez Cantú, Chuayffet-Camacho y Montiel Rojas se autorizaron en urbanización formal, el mayor número de viviendas edificadas. En las dos primeras gestiones gubernamentales fue mediante fraccionamientos, mientras que en las otras dos es a través de conjuntos. Aunque ambos modelos sirven para la dotación masiva de viviendas, con los conjuntos las densidades habitacionales son mayores por tanto se optimiza mejor el recurso suelo (ver gráfica 1 y cuadro 3).

**CUADRO 3**

<b>DENSIDADES PROMEDIO (VIV/HA) POR SEXENIO</b>										
<b>Sexenio</b>	<b>46-51</b>	<b>52-58</b>	<b>58-63</b>	<b>64-69</b>	<b>70-75</b>	<b>76-81</b>	<b>82-87</b>	<b>88-92</b>	<b>93-99</b>	<b>00-05</b>
<b>Densidades</b>	14.29	13.27	22.46	46.55	31.3	31.33	62.86	26.39	52.76	62.18
<b>Viviendas</b>	5000	36500	73000	<b>128000</b>	190000	141000	118500	21743	<b>155686</b>	<b>295475</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de Aguilera y Corral (1993) y de las gacetas de gobierno de diversos años.

Durante la administración iniciada por Alfredo Del Mazo y concluida por Alfredo Baranda, se seguía aplicando el sistema de fraccionamientos y la densidad habitacional promedio fue tan alta como la presentada en los conjuntos con Montiel; pero la producción de vivienda es mucho más baja, en este caso los dos modelos optimizan el recurso suelo.

En la implementación de una política pública para el desarrollo urbano y la producción de vivienda nueva, tanto el modelo de fraccionamientos como el de conjuntos urbanos pueden garantizar la edificación habitacional masiva así como optimizar el recurso suelo a través de altas densidades, pero los fraccionamientos garantizan o una u otra cosa, mientras que los conjuntos pueden con ambas a la

vez, es decir realizar una gran producción de vivienda en una menor superficie, pero como consecuencia se tienen muy elevadas densidades.

## 2.2 Efectos socio espaciales de la urbanización formal

La clasificación de vivienda aplicada con el modelo de fraccionamientos de 1946 a 1981 era vivienda de tipo popular, residencial y campestre residencial, en 1981 se introduce a la tipología, la social progresiva.

Previo a describir las tendencias de localización en el territorio de la acción inmobiliaria mediante los conjuntos, se precisa los términos a que se hace referencia de manera constante como es conjunto y tipos de vivienda.

De acuerdo al libro quinto del Código Administrativo del Estado de México, en el artículo 5.4.1 se señala que los conjuntos pueden ser Habitacional; Industrial o agroindustrial; Abasto, comercio y servicios; así como mixtos. El presente estudio se enfoca a los de tipo habitacional, el cual presenta distintas categorías dependiendo el tipo de vivienda autorizada y producida en su interior. Los tipos de viviendas de los conjuntos habitacionales son definidos por el Código Financiero del Estado México y Municipios, siendo la vivienda **social progresiva** considerada aquella cuyo valor al término de la construcción o adquisición no exceda de 55,000 unidades de inversión; la vivienda de **interés social** es la que tenga un valor entre 55,001 y 71,500 unidades de inversión; la **popular** debe tener un valor entre 71,501 y 104,500 UDIs; la **media** debe estar entre 104,501 y 296,000; la **residencial** de 296,001 a 492,000 y la de **residencial alto y campestre** es toda aquella que su valor exceda los 492,001 UDIs.

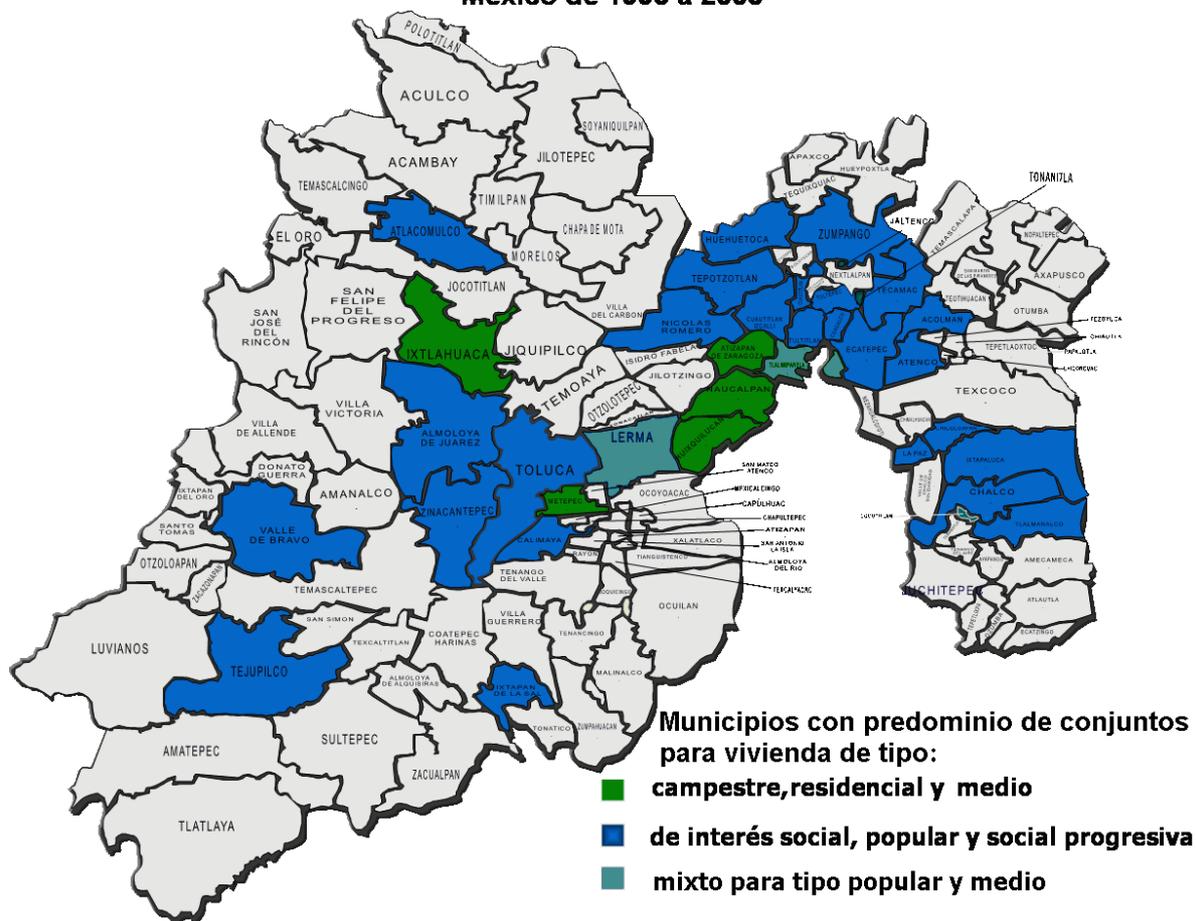
La clasificación actual del tipo de vivienda en los conjuntos habitacionales es vigente a partir de marzo de 1999. La administración montielista trabajó con dicha clasificación, pero la gestión gubernamental anterior aplicó la tipología de 1993, que sólo establecía vivienda *social progresiva*, *popular*, *residencial* y *campestre residencial*; aunque en 1997 comenzaron autorizar conjuntos con la figura de conjunto urbano de interés social, pero sin precisar la diferencia entre vivienda de interés social y vivienda popular.

La clasificación aplicada en el gobierno Chuayffet – Camacho agrupa la vivienda de interés social junto con la popular, del mismo modo lo hace con la media y la residencial.

Para observar la ocupación socio espacial se considera la predominancia del tipo de vivienda autorizada en cada municipio, agrupando en tres bloques los conjuntos de acuerdo a la tipología habitacional; en el primero se incluyó los tipos medio, residencial y campestre residencial; en el segundo el social progresiva, interés social y popular y en el tercero los mixtos destinados para vivienda media y popular.

### MAPA 1

#### Conjuntos autorizados en el Estado de México de 1993 a 2005



Fuente: Elaboración propia realizada a partir de las aprobaciones publicadas en la Gaceta de Gobierno de 1993 a junio de 2005.

Los conjuntos habitacionales aprobados en el Estado de México de 1993 a 2005 bajo el esquema facilitador, muestran una clara acentuación de la división social del espacio, toda vez que los tipificados como medios, residenciales y campestres, se concentran en municipios específicos cuyo desarrollo formal parece haberse reservado para uso habitacional medio y alto, mientras por otro lado los de tipo interés social, popular y social progresivo se concentran en un grupo de municipios en los cuales predomina el uso habitacional popular.

Para el caso de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, los conjuntos destinados a clases medias se localizan en un corredor que va desde el tipo medio en Tlalnepantla hasta residencial y campestre en Huixquilucan, mientras que en la zona metropolitana de Toluca los conjuntos residenciales se orientan hacia Metepec y recientemente hacia Lerma, que colinda con Huixquilucan (ver mapa 1).

Aparentemente el modelo de producción a través de conjuntos habitacionales reafirma y acelera las tendencias preexistentes en la división social del espacio. Al observar de manera general en el territorio la tipología de vivienda autorizada en los conjuntos, se percibe que no alteran el patrón histórico urbano, por lo que tampoco se puede afirmar que la producción de los conjuntos provoca la división social del espacio en las zonas metropolitanas.

### **2.3 La urbanización formal en la Zona Metropolitana de Toluca**

El análisis específico sobre las dos zonas metropolitanas en la entidad, permite comparar los elementos que caracterizan la dinámica estatal con lo que se experimenta al interior, tanto de la ZMT como de los municipios que forman parte de la ZMCM.

En Toluca la conurbación histórica parte de la ciudad existente entre 1910 a 1935, la expansión de 1935 a 1963 se caracteriza por las conurbaciones intramunicipales (con las respectivas cabeceras municipales), principalmente del eje Zinacantepec - Toluca – Metepec, y obras de urbanización principalmente ampliación de avenidas. Posteriormente, de 1963 a 1988 hay un impulso al desarrollo de corredores industriales y a la construcción de vías radiales como el Paseo Matlazincas, las vías

a Zinacantepec, Metepec y Atlacomulco, el Paseo Tollocan como entrada de la Ciudad de México que al mismo tiempo conecta a Toluca con Metepec y Lerma; además se construye el Aeropuerto Internacional que será un detonante de la urbanización. Durante los noventa se consolidan los corredores radiales además de ampliación de anillos viales y conectados a la autopista regional México – Toluca – Guadalajara (Luna, 2003). El crecimiento de la ZMT se suele atribuir a la influencia que ejerce la cercanía con la ZMCM, (Herrejón 1995; Luna 2003; Villa, 2003), atribución que resulta plausible, pero también debe tenerse en cuenta que el resto de las ciudades capitales de las entidades federativas del país, crecieron en mayor o menor medida, aún sin estar cerca de la Ciudad de México. Si bien en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Toluca no se percibe una clara conurbación física continua, su estructuración se da también en función del desarrollo industrial y de las vialidades.

El área urbana de Toluca pasó de 513.59 en 1940 a 6505 hectáreas para 1990 (Aguilera y Corral 1993), durante ese período la expansión del área urbana de Toluca rebasó los límites del municipio tendiéndose a conurbar con Zinacantepec, Lerma y Metepec. En Zinacantepec se realizan acciones de incorporación de suelo a través de pequeños condominios y sólo hasta el año de 1988. En Lerma durante los ochenta se genera mediante fraccionamientos viviendas residenciales y desarrollos habitacionales populares de AURIS – INFONAVIT. Metepec es el municipio que mayor conurbación física presenta con Toluca, es receptor de varios desarrollos habitacionales en fraccionamientos residenciales y populares, cubriendo para 1993 una superficie de 584 hectáreas (Aguilera y Corral 1993). A partir de la ley de fraccionamientos *de 1958 y hasta* las modificaciones normativas e institucionales de 1992, “en la ZMT fueron autorizados sesenta y ocho fraccionamientos, en una superficie de 1813 hectáreas alojando 43840 viviendas” (Aguilera y Corral 1993), de las cuales el capital privado promovió el 37% mientras que el Estado el 63%.

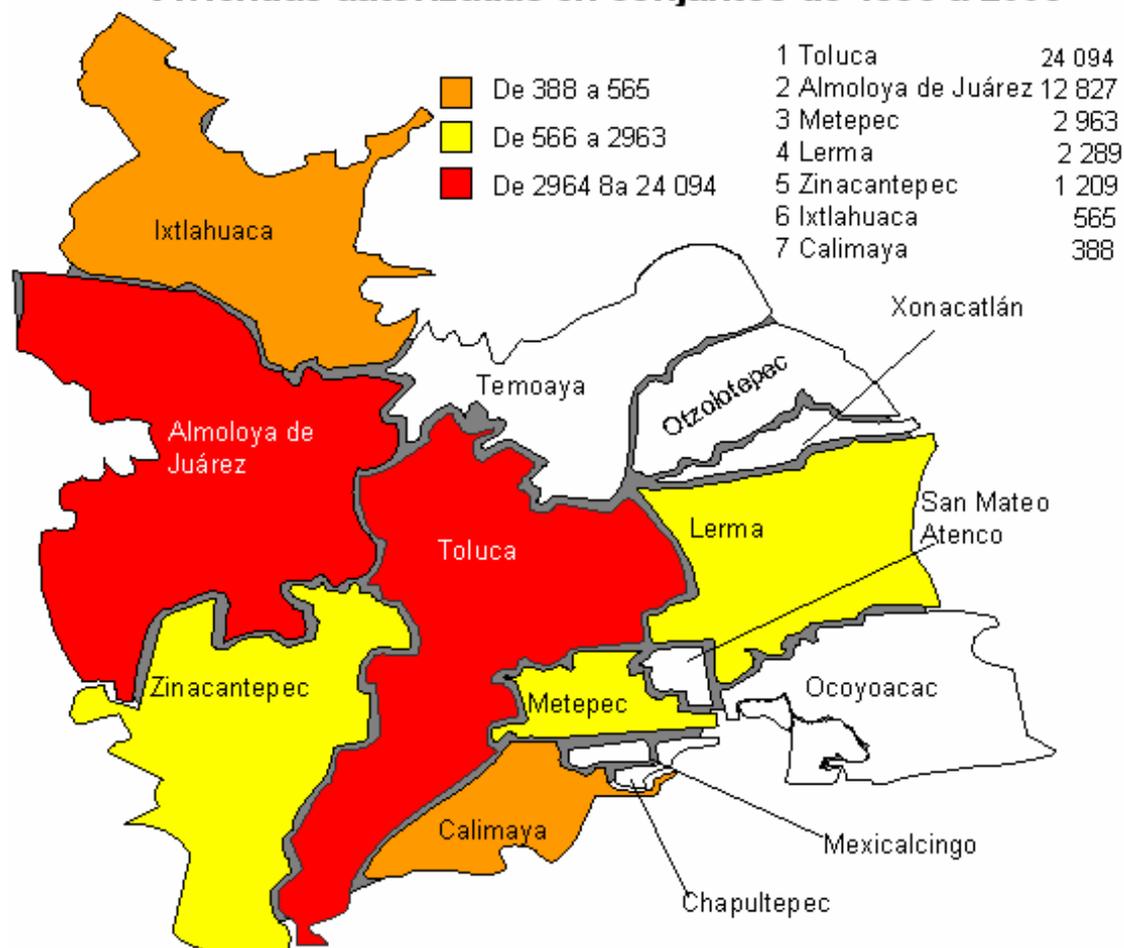
A fines de los años ochenta, desde el gobierno federal comienza a aplicarse el paradigma de la liberalización y se promueven reformas administrativas que impactan en la forma de planear la urbanización, se impone un modelo de

incorporación formal de suelo distinto al previamente vigente. En el Estado de México es aplicada la perspectiva del gobierno federal, adoptando la figura de los conjuntos urbanos como el instrumento para la producción del espacio.

Los conjuntos urbanos de la ZMT comprendidos *entre 1993 a 2005*, representan para el Estado de México el 9.91% de la producción autorizada, es decir 44 335 viviendas en una superficie de 903.61 hectáreas equivalentes a 12.09% del suelo urbanizado en la entidad bajo esta modalidad e implica el 21.97% de los conjuntos del período.

## MAPA 2 ZONA METROPOLITANA DE TOLUCA

### Viviendas autorizadas en conjuntos de 1993 a 2005



En doce años, en la ZMT se han autorizado a través de conjuntos casi el mismo número de viviendas que las autorizadas en los 35 años precedentes bajo el

esquema de fraccionamientos. Por otro lado, la incorporación de suelo legal al área urbana por medio de conjuntos, representa menos de la mitad de la superficie autorizada mediante fraccionamientos. Al menos en la ZMT con el modelo vigente se produce vivienda a un ritmo mucho más rápido y con mayores densidades habitacionales. El cambio del modelo de fraccionamientos a conjuntos urbanos implicó para la ZMT, que la densidad promedio habitacional se incrementara de 24.18 viviendas por hectárea a 49.06, prácticamente se duplicó la densidad. Es necesario señalar que la densidad promedio de los conjuntos en la ZMT (49 viviendas por hectárea) es más baja que la presentada en la entidad, (60 viviendas por hectáreas).

En una comparación entre la producción habitacional por fraccionamientos y por conjuntos, se detecta en la ZMT un ligero incremento en la proporción de viviendas autorizadas con respecto a la entidad. Es decir, mientras con los fraccionamientos la presencia en la entidad de la producción de viviendas de la ZMT fue en promedio el 6.52%, con los conjuntos ha llegado a ser el 9.91% de vivienda formal en el Estado de México, con una tendencia progresiva a aumentar, aunque a un ritmo aún lento.

En la ZMT de 1993 a 1999 se autorizó, 24.92% de la vivienda y de 2000 a 2005, el 75.08% en cuanto a la superficie urbanizada al primer período corresponde el 43.26% y al segundo el 56.74%. Es decir que la producción en el período de 2000 a 2005 fue prácticamente el triple de la realizada de 1993 a 1999 y se realizó con densidades habitacionales significativamente mayores.

En el esquema de fraccionamientos los municipios con mayor presión eran Toluca, Metepec, Lerma, Ocoyoacac y San Mateo Atenco. En la década de los noventa con el modelo de conjuntos urbanos, Ocoyoacac y San Mateo Atenco carecen de proyectos de este tipo, por otro lado en Toluca y Lerma sigue existiendo una fuerte presión, en el primero para viviendas de tipo social progresiva, interés social, popular y medio, mientras que en Lerma es para popular, medio y campestre residencial. Si bien la producción habitacional en la ZMT se concentra en más del cincuenta por ciento en el centro, también hay una fuerte presencia de conjuntos en la periferia

norponiente, específicamente en el municipio de Almoloya de Juárez, donde predomina la vivienda social progresiva y hay algunas acciones para tipo interés social y popular. A partir de 2004 comienza a aumentar las autorizaciones al nororiente en los municipios de Metepec y Lerma, caracterizándose básicamente por ser para vivienda media y residencial ubicada a lo largo del corredor industrial, lo que puede significar una concurrencia entre la ubicación de vivienda y el empleo. Sigue experimentándose la presión sobre Toluca, Metepec y Lerma, sin embargo la localización de proyectos habitacionales para sectores de escasos recursos se ha reproducido de manera significativa en nuevos municipios como es Almoloya de Juárez y Zinacantepec, sin duda el esquema de planeación neoliberal a través de los conjuntos urbanos, contribuye a reforzar los patrones históricos de división social del espacio en la ZMT.

La decisión de realizar proyectos habitacionales hacia el nororiente de la ZMT, puede contribuir a que se acelere la urbanización irregular en dirección a la Ciudad de México. Sobretudo porque sectores sociales de escasos recursos en la búsqueda de suelo barato, pueden asentarse en zonas de riesgo ubicadas en las colindancias con los municipios de la ZMCM, se experimentaría una suburbanización descontinua donde se encuentren las dos Zonas Metropolitanas, ya que se juntarían Lerma y Ocoyoacac con Huixquilucan y la delegación Cuajimalpa del Distrito Federal (ver mapa 1). Tal situación es considerada poco deseable en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, toda vez que establece como zona de conservación las franjas montañosas de la Sierra de las Cruces elemento de contención para la urbanización continua, esto con la finalidad de mantener un equilibrio ecológico además de evitar la saturación de infraestructura y vialidad que comunica a ambas metrópolis.

Aunque aparentemente la topografía del lugar puede parecer una limitante natural, la experiencia de asentamientos humanos en barrancas y zonas boscosas revela que se supera la inconveniencia a costa de una precariedad de las condiciones de vida, tal y como puede observarse al viajar de la Ciudad de México a la ciudad de Toluca sobre la carretera libre, donde se pueden apreciar algunas edificaciones aisladas, que aumentan su presencia de manera progresiva.

En la ZMT de una administración a otra, la producción de conjuntos habitacionales utiliza de manera cada vez más intensa el recurso del suelo. La densidad promedio en la primera gestión, fue de 28 viviendas por hectárea, mientras que para la segunda es de 64.92.

**CUADRO 4**  
**Tipo de vivienda en la ZMT**

<b>Tipo de vivienda</b>	<b>% Vivienda</b>	<b>% Superficie</b>	<b>Densidad</b>
Social Progresiva	39.56	30.53	63.57
Interés Social	39.11	28.64	67.01
Popular	9.75	9.30	51.46
Medio	6.91	5.86	57.87
Residencial	3.39	8.72	19.09
Campestre	1.27	16.96	3.69

Fuente: Elaboración propia realizada a partir de las aprobaciones publicadas en la Gaceta de Gobierno de 1993 a junio de 2005.

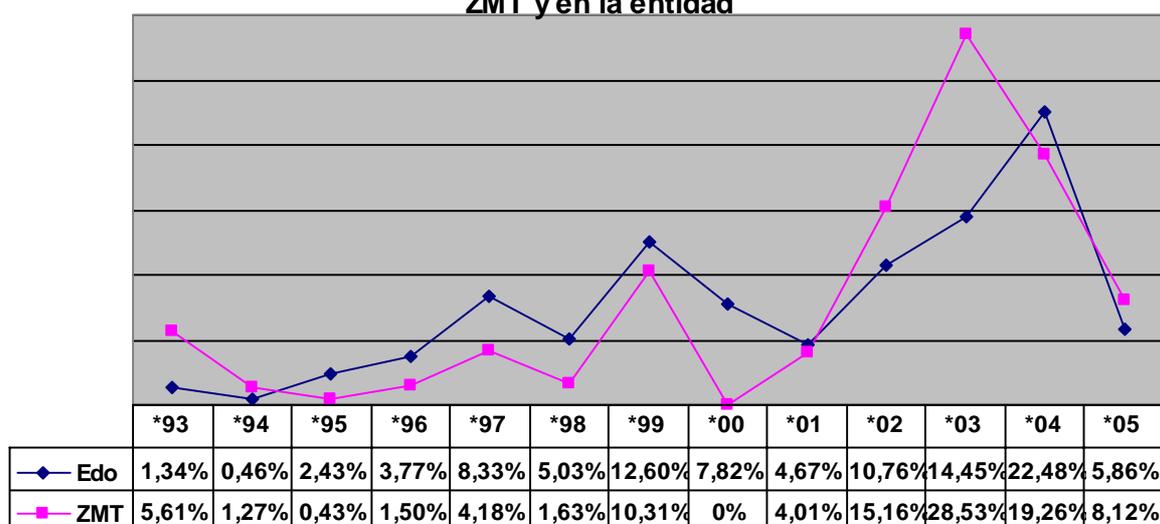
Mientras que en la entidad predomina la promoción de vivienda de interés social, en la ZMT la oferta es tanto para vivienda de tipo social progresiva, como de interés social. La aprobación de viviendas de tipo campestre y residencial representa menos del 5%, pero ocupan casi la cuarta parte de la superficie urbanizada de manera formal, lo que indica que su producción resulta extensiva. En este caso, cabe reflexionar sobre el diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU) que señala el problema de la expansión de los asentamientos humanos y la necesidad de utilizar mecanismos para optimizar el suelo a urbanizarse. El gobierno de la entidad argumenta que una de las finalidades de los conjuntos urbanos es el crecimiento del área urbana de manera moderada y maximizando recursos, aparentemente los conjuntos habitacionales sí logran este cometido con las viviendas de tipo interés social, popular y social progresiva; pero fracasa cuando se intenta aplicar el modelo a la producción habitacional destinada a los sectores sociales más altos.

En la ZMT, el comportamiento de las autorizaciones para vivienda es similar al que tiene la entidad hasta 1999. El decremento de autorizaciones de vivienda experimentado en el 2000 impacta de manera más significativa en la ZMT que en el resto de la entidad, pero por otro lado su recuperación comienza antes,

probablemente contribuyó la intervención de los grandes consorcios desarrolladores que voltean hacia la ZMT para invertir en proyectos habitacionales. Específicamente grupo GEO y consorcio ARA en el año 2001 llegan a representar el 73.5 % de la producción autorizada en la zona de Toluca.

## GRAFICA 2

**Porcentaje anual de la vivienda autorizada de 1993 a 2005 en la ZMT y en la entidad**



Fuente: Elaboración propia realizada a partir de las aprobaciones publicadas en la Gaceta de Gobierno de 1993 a junio de 2005.

En la ZMT los ciclos de crisis y auge del modelo de conjuntos se manifiesta de manera más extrema que en el contexto estatal. Hasta el año 2000 el comportamiento en las autorizaciones era similar al que se presentaba en la entidad (que básicamente es marcado el ritmo por la ZMCM) pero a partir del 2001 comienza a adoptar una dinámica propia. Con el modelo de conjuntos urbanos la ZMCM concentra la mayor parte de la producción habitacional, sin embargo la presencia de la ZMT como atractivo de inversión inmobiliaria esta creciendo. Esto se presupone al detectar en las gacetas de gobierno que de un sexenio a otro la ZMT tiene un aumento en el porcentaje de la autorización de conjuntos y viviendas. La creciente intervención de los grandes consorcios desarrolladores en la segunda etapa, puede ser el detonante del incremento en el dinamismo inmobiliario.

## **2.4 Urbanización formal en los municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México**

La delimitación para señalar qué municipios mexiquenses deben considerarse como parte de la metropolización con la Ciudad de México carece de un consenso académico. En este sentido, para efectos de definir los municipios metropolitanos de manera un tanto pragmática se parte de la fuente oficial del Plan Regional del Valle Cuautitlán Texcoco (PRVCT), que hace la distinción entre los que integran el “Valle Cuautitlán - Texcoco” y los que son exclusivamente conurbados a la Ciudad de México.

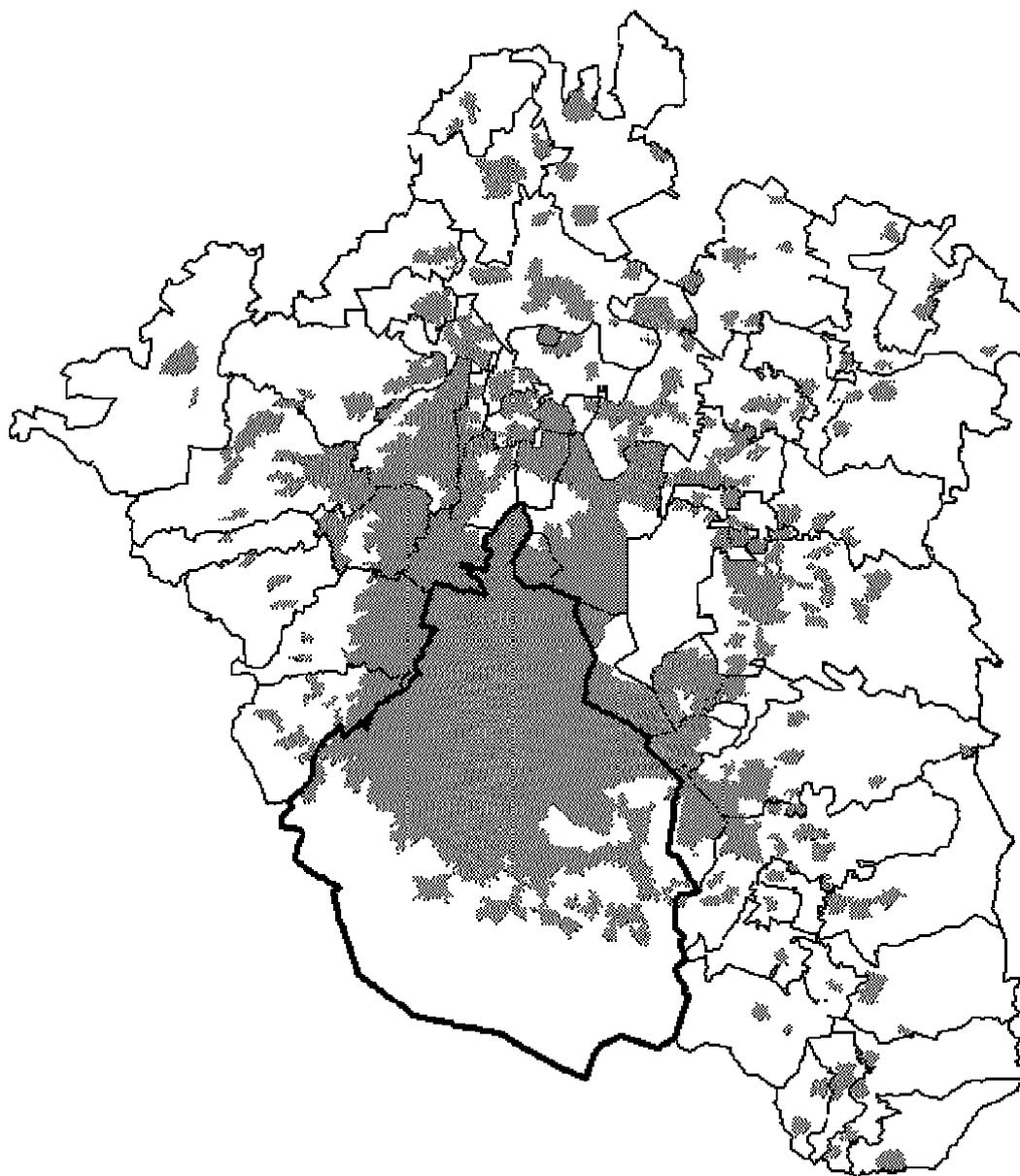
La Región denominada por el gobierno del Estado de México como “Valle Cuautitlán Texcoco”, se localiza al oriente del Estado de México, tiene una superficie de 632,100 hectáreas que representan el 28 por ciento del territorio de la entidad y se conforma por 59 municipios metropolitanos del Estado” (PRVCT; 1999). Cabe hacer mención que documentos como el POZMV y el PEDU hablan de 58 municipios, pero posterior a su elaboración, de manera reciente se creó el municipio de Tonanitla a partir de la división del municipio de Jaltenco.

El planteamiento de la existencia como región de los 59 municipios mexiquenses (MAPA 3) es manifiesto, pero sin duda la dinámica y características de varios de ellos distan de considerarlos por el momento, como urbanos y/o metropolitanos a todos. En todo caso puede considerarse que existen municipios que aún están en una etapa de transición para consolidar su urbanización, además de un papel socioeconómico más activo en una interacción con el resto de la ZMCM.

Ante tal situación, se distingue con dos denominaciones distintas la dinámica de los municipios, una con respecto a la interrelación como región y la otra en virtud de la conurbación física con la Ciudad de México. Tal distinción busca evitar dejar fuera del análisis, algunos municipios que bajo el criterio del autor no son considerados del todo conurbados, pero que debido a la intervención de los desarrolladores para su urbanización formal, cabe la posibilidad de que aceleren su proceso de incorporación a la conurbación y dejar la etapa de transición a la metropolización en la que se encuentran actualmente. Dependiendo del impacto que tengan los

conjuntos en sus territorios estos municipios se incorporarán a la urbanización formal de la ZMCM en un futuro inmediato, mediano o a largo plazo.

**MAPA 3**  
**REGIÓN DEL VALLE DE MÉXICO (RVM)**



La superficie sombreada corresponde a las AGEB's urbanas del 2000.

En la primera denominación se hace referencia como Región del “Valle de México” (RVM) a la totalidad de los 59 municipios, mientras que en la segunda se enuncia como Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), que sólo considerará a aquellos municipios que muestren las características planteadas para efectos de la presente investigación.

Los municipios a considerar que forman parte de la ZMCM, se rigen bajo los siguientes tres criterios:

1) En primer término, como base se retoman aquellos que presenta y estudia Martha Schteingart (1989), y que mediante el modelo habitacional de fraccionamientos incorporaron suelo formal a la urbanización entre 1958 y 1987. En los municipios del estudio se presenta la urbanización regular, mediante la cual el Estado intenta orientar el proceso de urbanización.

2) Para el segundo criterio, son considerados aquellos municipios que observados con las áreas geoestadísticas básicas del censo del 2000, presentan una conurbación física continua con los considerados en el primer criterio. En donde además su poblamiento urbano se haya orientado sobre los principales ejes carreteros que conectan a la Ciudad de México, asimismo la población que presentan al año 2000 es superior a los 50 mil habitantes. En este caso los municipios que se agregan son Acolman, Chalco, Chicoloapan, Teoloyucan, Tepotzotlán, Tultepec y Valle de Chalco.

3) El último criterio es funcionalista y hasta cierto punto arbitrario, pero considera que con los dos criterios precedentes queda fuera Zumpango, un municipio que tiene más de 50 mil habitantes al contar con una población de 99 774 al año 2000, sin embargo le hace falta el elemento de la continuidad con respecto al área urbana. Debido a la cantidad de población ubicada en esta delimitación político administrativa, se considera debe formar parte de la ZMCM, aunque otro relativo inconveniente son los municipios de Jaltenco, Melchor Ocampo y Nextlalpan, que carecen de las características mencionadas pero evitan la continuidad geográfica para delimitar de manera poligonal la ZMCM, por lo que con fines prácticos se incluyen.

**CUADRO 5**

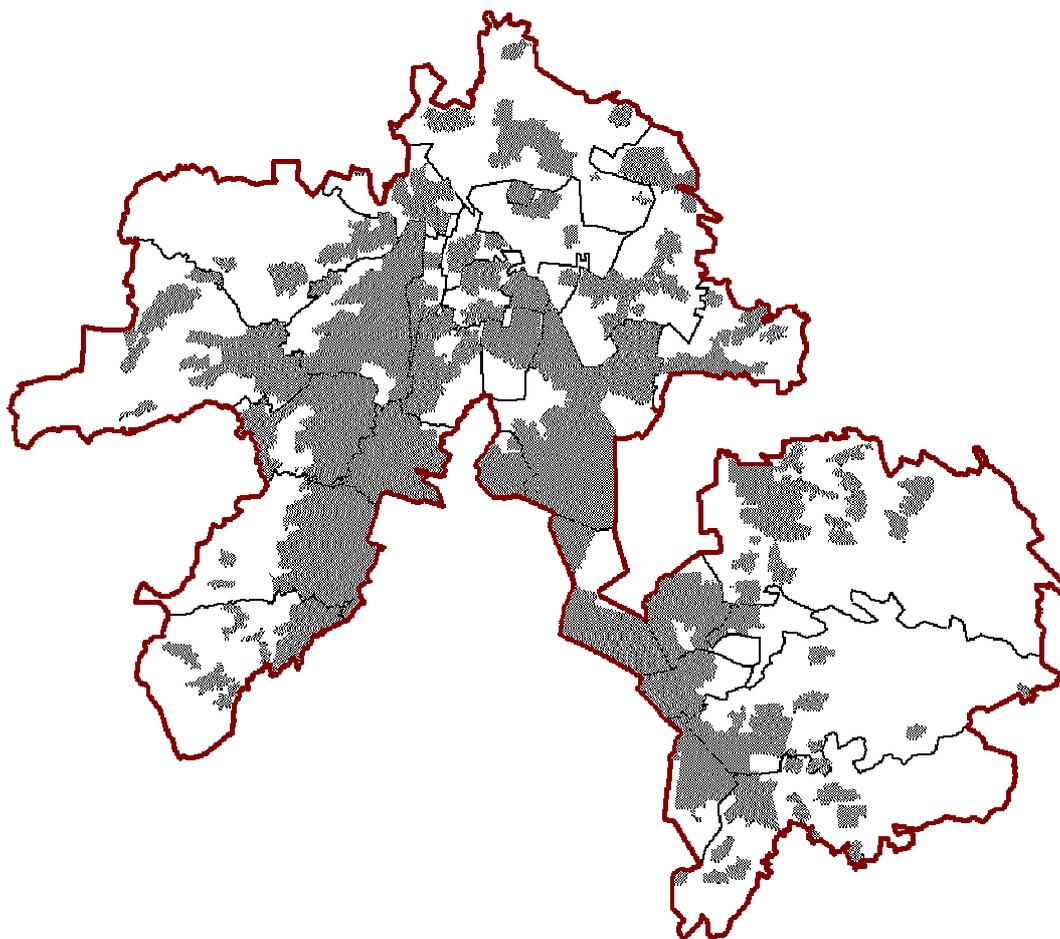
N	Municipio	C*	N	Municipio	C*	N	Municipio	C*
1	Acolman	2	10	Huixquilucan	1	19	Tecámac	1
2	A. de Zaragoza	1	11	Ixtapaluca	1	20	Teoloyucan	2
3	Coacalco	1	12	La Paz	1	21	Tepotzotlán	2
4	Cuautitlán Izcalli	1	13	Jaltenco **	3	22	Texcoco	1
5	Cuautitlán	1	14	Melchor Ocampo	3	23	Tlalnepantla	1
6	Chalco	2	15	Naucalpan	1	24	Tultepec	2
7	Chicoloapan	2	16	Nextlalpan	3	25	Tultitlán	1
8	Chimalhuacán	1	17	Nezahualcóyotl	1	26	Valle de Chalco	2
9	Ecatepec	1	18	Nicolás Romero	1	27	Zumpango	3

\*Refiere al criterio utilizado para considerar al municipio como parte de la ZMCM

\*\*Jaltenco, es considerado sin tomar en cuenta la reciente división y creación del municipio de Tonanitla.

En base a la argumentación precedente, se tiene a 27 municipios caracterizados como conurbados (CUADRO 5 Y MAPA 4).

**MAPA 4**  
**MUNICIPIOS CONURBADOS A LA CIUDAD DE MÉXICO**



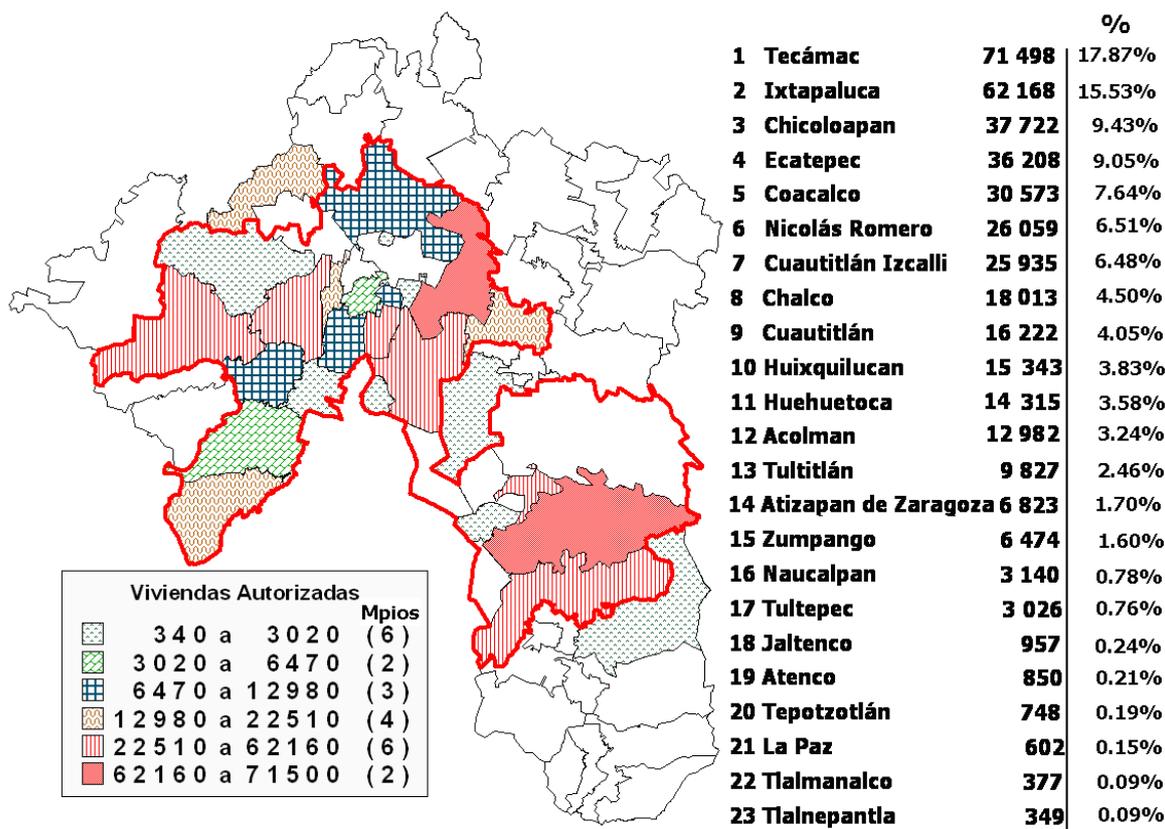
La superficie sombreada corresponde a las AGEB's urbanas del 2000.

### 2.4.1 Los conjuntos habitacionales como estrategia en la RVM y la ZMCM

La suma acumulada en doce años de 7476.03 hectáreas, destinadas para conjuntos urbanos en el **Estado de México**, equivalen al área urbana de Naucalpan o bien a la totalidad de la superficie territorial de Tlalnepantla. En los municipios de la región del Valle de México (**RVM**) del año de 1994 a junio de 2005 fue autorizado en ciento treinta y seis conjuntos el 88.81% de la vivienda, lo que implicó que se incorporara al área urbana una superficie de 6292.13 hectáreas. Cabe aclarar que el proceso de urbanización mediante conjuntos se experimenta en solo veintitrés municipios, de los cuales veinte forman parte de la delimitación de conurbados (mapas 4 y 5). Para los municipios conurbados de la **ZMCM** el área urbana incorporada por los conjuntos habitacionales es de 6079.29 hectáreas, utilizadas para contener 384 669 viviendas.

Mapa 5

#### Viviendas en conjuntos autorizadas en los municipios de la RVM de 1994 a junio de 2005

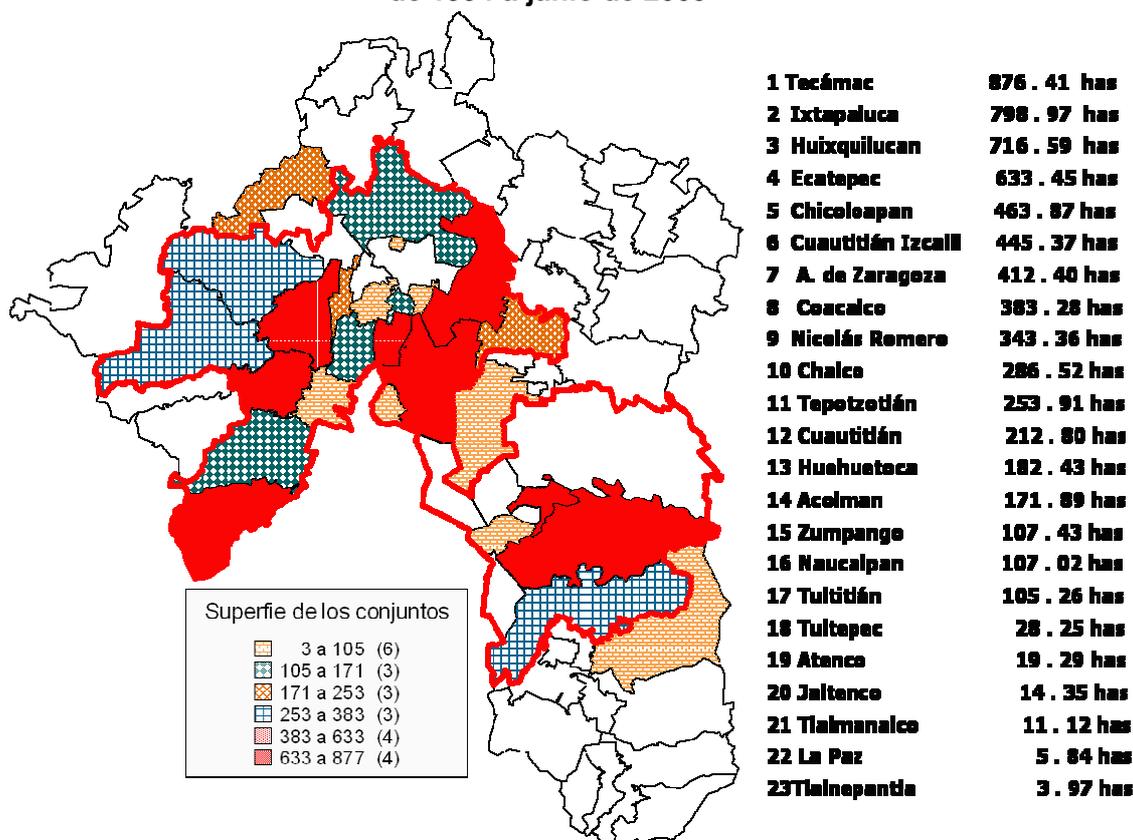


Fuente: Elaboración propia realizada a partir de las aprobaciones publicadas en la Gaceta de Gobierno de 1993 a junio de 2005.

La autorización de conjuntos muestra una elevada concentración en Ecatepec, seguido de Tultitlán, Coacalco y Chicoloapan; sin embargo, la vivienda y la superficie urbanizada se localiza principalmente en los municipios de Tecámac e Ixtapaluca (mapas 5 y 6), ambos son el ejemplo más representativo de la producción en serie y a gran escala. En Tecámac e Ixtapaluca los conjuntos urbanos son macro desarrollos que en extensas superficies albergan un elevado número de viviendas. Por otro lado municipios como Coacalco y Ecatepec tienen una gran cantidad de viviendas a partir de contar con varios conjuntos, en cuyo caso la lógica es similar a la que ya se venía dando con las promociones del Estado, donde el aumento del parque habitacional era en función de incrementar el número de unidades habitacionales.

**Mapa 6**

**Superficie de conjuntos autorizados en los municipios de la RVM de 1994 a junio de 2005**



Fuente: Elaboración propia realizada a partir de las aprobaciones publicadas en la Gaceta de Gobierno de 1993 a junio de 2005.

Lo que se percibe en el escenario actual es la existencia de proyectos habitacionales mucho más grandes de los que se habían producido durante la promoción del Estado. En tal caso, la “agresividad” con la que opera el modelo actual más que estar en función de la proliferación de conjuntos en realidad responde a la existencia de megaproyectos habitacionales.

De forma general, atendiendo al mapa 1 se puede decir que los conjuntos urbanos sólo acentúan la división social de espacio, pero al observar de manera particular al interior del territorio de cada municipio se detecta otra cosa. Teniendo como base la información de las autorizaciones, se percibe que la producción habitacional mediante conjuntos se presenta de tres formas en los municipios, la primera poco o nada llega a impactar su forma tradicional de urbanización, mientras que las otras dos modifican y trastocan los procesos sociales que tradicionalmente se utilizaban para el crecimiento del área urbana.

En la primera forma de producción se observa que en los municipios de Atizapan de Zaragoza, Huixquilucan, Ecatepec, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Tultitlán; se caracterizan por la proliferación de varios conjuntos urbanos pequeños, que se insertan a la imagen y a la estructura urbana preexistente, heredada del anterior modelo y de la promoción habitacional del Estado, es decir que los desarrolladores producen en zonas donde ya existía el antecedente de urbanización formal de organismos como INFONAVIT o bien de promociones privadas. En la segunda se percibe que en los municipios de Tecámac, Ixtapaluca, Huehuetoca y Acolman, la producción se realiza mediante la autorización de grandes proyectos realizados en varias etapas, en lugares donde sus procesos de poblamiento han sido históricamente distintos a los procedimientos formales y/o legales. El tamaño de los megaconjuntos implica la necesidad de que en el Plan de Desarrollo Urbano Municipal se contemple más de una zona urbanizable, usualmente ubicada en la periferia del área urbana existente para que soporten proyectos de este tipo. La inserción de nuevas formas de urbanizar modifica la imagen urbana y al mismo tiempo promueve la división social del espacio. En la tercera se detecta que en los municipios de Chalco, Chicoloapan y Nicolás Romero son autorizados varios

conjuntos pequeños y medianos, que también trastocan la forma original de poblamiento además de crear zonas urbanas con marcada división social del espacio. La introducción de nuevas formas de producción urbana en los territorios puede traer consigo el surgimiento de conflictos sociales de distinto tipo.

Los municipios que están fuera de la clasificación es debido a la mínima incidencia de los conjuntos en sus territorios, ya que sólo cuentan con una o dos autorizaciones de pequeños proyectos.

Tres municipios en donde se aprobaron proyectos con las características mencionadas, están fuera de la clasificación de conurbados, siendo estos: Tlalmanalco, Atenco y Huehuetoca; pero sólo en el último existe una presencia constante y creciente para producir desde este esquema.

De seguir la tendencia de autorizar conjuntos en Huehuetoca, es probable que en un futuro mediano pueda presentar una conurbación, siempre y cuando su oferta habitacional capte la atención de los adquirentes de vivienda y derive en una migración hacia este municipio.

El periodo de liberalización urbana estudiado (1993 a junio de 2005), muestra hasta el momento dos sub etapas, la primera identificada con el sexenio que inició Emilio Chuayffet Chemor y que concluyó César Camacho Quiroz y la siguiente que coincide con la administración encabezada por Arturo Montiel. Ambas muestran la dinámica de liberalización en general, pero cada una presenta particularidades.

#### **2.4.2 La administración Chuayffet-Camacho**

Durante 1992 y 1993 en el ámbito federal se suscitó la reestructuración normativa e institucional para impulsar el modelo de conjuntos que operaría bajo la forma de producción fordista. En el Estado de México es a Emilio Chuayffet Chemor quien al asumir la gubernatura en 1993, le corresponde sentar las bases para la “liberalización urbana”, tarea que seguirá su suplente César Camacho, cuando el primero solicitó licencia al cargo para integrarse al gabinete federal como Secretario de Gobernación.

Durante esta administración en el diagnóstico urbano se fijan como prioridades a resolver, el problema de la irregularidad de los asentamientos humanos y abatir el rezago en vivienda en la entidad.

El gobierno mexiquense busca fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales para coordinarse e intentar inhibir nuevos poblamientos. A través de la CRESEM, promueve ante los ayuntamientos la creación de los Comités Municipales de Prevención y Control del Crecimiento Urbano. Por otra parte implementa el programa de transferencia de facultades ejecutivas a los municipios para llevar a cabo la regularización de los asentamientos humanos y de la tenencia de la tierra en su jurisdicción, aplicado sólo a los que considera con capacidad administrativa y financiera básicamente en la RVM, originalmente contempla diez con los que comenzó el proceso en el año de 1994, aunque para 1996 tan solo con cuatro de ellos había logrado avances sustanciales.

El contexto mexiquense de la década de los noventa, plantea una política restrictiva para hacer frente a la irregularidad de los asentamientos humanos que se localizaban principalmente al oriente de la Ciudad de México en municipios como Valle de Chalco e Ixtapaluca, situación vinculada al rezago acumulado de vivienda<sup>3</sup>. El gobierno realizaba programas de mejoramiento así como de vivienda progresiva, al mismo tiempo iniciaba la reestructuración institucional que daría cabida al liberalismo urbano, instalando en instituto AURIS una Comisión Mixta de fomento a la vivienda, con la finalidad de estudiar los mecanismos para facilitar la autorización de conjuntos habitacionales.

Durante los noventa se experimenta una expansión y crecimiento de asentamientos humanos irregulares en municipios al oriente de la ciudad de México, resultado de estrategias de sectores populares para acceder a una vivienda (en muchos casos organizados por grupos políticos como Antorcha Popular o el Frente Popular Francisco Villa). Para los gobiernos municipales resulta apremiante, detener o disminuir el proceso de poblamiento irregular por dos condiciones, uno de tipo político y otro urbano administrativo. En el primero debido a la fuerza de movilización

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el 1er informe de gobierno de esta administración, había para 1994 un rezago de 530 mil viviendas de las cuales 430 mil requerían mejoramiento y 100 mil eran nuevas.

que comenzaban a adquirir algunas organizaciones sociales y que utilizan también para fines políticos, como ejemplo está Antorcha Popular, que durante 1993 mantiene enfrentamientos constantes con el entonces presidente municipal Francisco Maldonado, ya que son recurrentes las manifestaciones so pretexto de dotación de servicios en las comunidades irregulares de Antorcha, pero al mismo tiempo demandan ser considerados para cargos de elección popular, como es el caso de Maricela Serrano Hernández, líder de la organización en el municipio y esposa del dirigente estatal que era regidor en ese entonces en Chimalhuacán y posteriormente Presidente Municipal del mismo. En la condición urbana administrativa, a los ayuntamientos las recurrentes movilizaciones para la dotación de servicios y al mismo tiempo la baja o nula tributación predial que pudieran obtener de la urbanización irregular, manifestaba la poca capacidad para dar respuesta.

Los conjuntos urbanos aparecen como la solución a la demanda de vivienda y a la irregularidad de los asentamientos humanos. La idea concebida sobre el modelo es que proporcionan vivienda que incorporará suelo a la urbanización de manera formal, con el supuesto de que la construcción de infraestructura para los servicios de agua, alcantarillado y electricidad; serán proporcionados por el capital privado, lo que disminuirá presión sobre los Ayuntamientos. Otro supuesto es que esto repercutirá a favor de las finanzas municipales, toda vez que al representar suelo urbano regular deberá reflejarse en el cobro de predial.

En el Estado de México la tipología de vivienda contemplada en la legislación urbana vigente de 1993 a 1999 carecía de la figura de interés social. A pesar de que existía el vacío sobre la definición de este tipo de vivienda, a partir de 1997 se autorizaron en la RVM conjuntos habitacionales considerados como de interés social. De 1994 a 1996 sólo se autorizaron conjuntos para dos tipos de vivienda, la popular y la residencial, pero en 1997 se amplían a social progresiva y de interés social<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> El año de 1997 es el segundo en el sexenio, en que mayor cantidad de viviendas se autorizaron en conjuntos. Probablemente fue consecuencia de la reconsideración legal que en el Estado de México hicieron sobre la clasificación de los tipos de vivienda, que aunado al contexto de la política federal, incidió para que los desarrolladores inmobiliarios se inclinaran por incrementar la producción de

Entre 1994 y 1999 en los municipios de la ZMCM poco más de la mitad (50.59%) de la vivienda autorizada fue de interés social, de igual manera la proporción de sus conjuntos habitacionales es cerca de la mitad de los permitidos (45.28%); sin embargo, su superficie resulta proporcionalmente menor (apenas el 39.61%). Por otro lado, a la vivienda del tipo residencial corresponde el 8.07% de las autorizaciones, porcentaje similar al de sus conjuntos de 9.4%; pero en suelo es casi la cuarta parte (24.05%) de la urbanización regular.

**CUADRO 6**  
**Producción habitacional autorizada en la RVM (1994 – 1999)**

Municipios	Viviendas autorizadas						Suelo (has.)	Conjuntos	Etapas **
	Sol prog.	Interés social	Pop	Res.	Camp. Res	Total			
Atizapan de Zaragoza			1772		400	2172	82,58	2	2
Chalco		500				500	7,44	1	1
Chicoloapan			2100			2100	20,16	1	1
Coacalco		6733	7788			14521	187,77	6	9
Cuautitlán		2365				2365	22,86	2	2
Cuautitlán Izcalli	11746	1118				12864	247,69	3	3
Ecatepec	4806	8699	1272			14777	193,64	11	13
Huixquilucan				11287	107	11394	566,85	6	7
Ixtapaluca	2154	38891	13792			54837	684,49	7	9
La Paz			382			382	4,74	1	1
Nicolás Romero	3746	6143	3651			16240	209,39	5	5
Tlalmanalco*		377					11,12	1	1
Tecámac		2815				2815	32,46	1	2
Tultitlán		2914	280			3194	25,81	7	6
Zumpango			541			541	23,46	1	1
<b>Total</b>	<b>22452</b>	<b>70555</b>	<b>34278</b>	<b>11287</b>	<b>507</b>	<b>139079</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Suelo urbanizado (has)</b>	403.9	919.27	369.95	558.11	69.24	-	2320.47	-	-
<b>Conjuntos autorizados</b>	7	26	15	5	2	-	-	55	-
<b>Conjuntos y etapas</b>	7	30	18	6	2	-	-	-	63

Elaboración propia a partir de la información recopilada en las gacetas de gobierno.

\*Municipio donde se autorizaron viviendas, pero está fuera de la clasificación de conurbados, se incluye por pertenecer a la RVM y estar ubicado contiguo a la delimitación de la ZMCM.

\*\* Acciones autorizadas que incluyen nuevos conjuntos y etapas subsecuentes.

---

vivienda de interés social en los municipios de la ZMCM, en detrimento del tipo popular que se dejó de producir y sus autorizaciones reaparecieron hasta 2001.

Es evidente la importancia que genera el estudio de la proliferación de los conjuntos de interés social y sus impactos en la urbanización, sobretodo porque representan la mayor producción de vivienda. Sin embargo, centrar toda la atención en esta línea resulta limitado para un análisis urbano, debe también considerarse los impactos provocados por los conjuntos habitacionales de tipo residencial y campestre residencial ya que son grandes consumidores de suelo.

Los primeros conjuntos autorizados en la RVM desde el esquema facilitador y de liberalización de la producción habitacional fueron en los municipios de Coacalco, Ecatepec, Ixtapaluca y Zumpango. Entre las primeras empresas vivendistas que desarrollan con las nuevas reglas se encuentran GEO, ARA, SADASI, PROFUSA, GIG y VIFAMI<sup>5</sup>.

Durante la gestión gubernamental compartida por Chuayffet Chemor y Camacho, Quiroz, casi el cuarenta por ciento de las viviendas autorizadas en los municipios conurbados se concentraron en Ixtapaluca; aunque la mayor parte de los créditos proporcionados por el gobierno federal para vivienda nueva, se ejercieron en Ecatepec (24%) y como segunda opción fue Ixtapaluca (19.84%). Es posible que en el predominio de Ecatepec en la captación de más créditos ejercidos (aún cuando tenía 40 060 viviendas menos que las autorizadas en Ixtapaluca), tenga cierta injerencia el hecho de que tuvo una mayor oferta de conjuntos (cuadro 6).

La localización de los conjuntos sigue “respetando” la división social del espacio, que históricamente se ha venido dando en la incorporación formal del suelo a la ciudad, anteriormente realizada a través del modelo de los fraccionamientos estudiados por Schteingart (1989) y por Aguilera y Corral (1993).

La producción habitacional autorizada indica algunos comportamientos a resaltar como son: que Cuautitlán Izcalli concentró el 52.35% de la vivienda social progresiva, mientras que Ixtapaluca atrajo el 40.23% de la popular y el 51.81% de la

---

<sup>5</sup> Entre 1992 y 1993 SADASI produjo en la cabecera municipal de Chimalhuacán (con la regulación aún de los fraccionamientos), el primer antecedente de la nueva lógica de conjunto urbano. Lo realizó antes de las reformas a los organismos de vivienda y los sistemas crediticios federales y de las facilidades otorgadas con la modificación en 1993 de la regulación urbana mexicana. La anticipación de SADASI le permitió ser de los primeros desarrolladores beneficiados de las nuevas reglas en la asignación de créditos de vivienda.

de interés social, la residencial se localizó en Huixquilucan y la campestre residencial en Atizapan de Zaragoza y Huixquilucan; asimismo la densidad promedio más alta fue en los conjuntos del municipio de Tultitlán con 123.75 y la más baja en Huixquilucan con 20.1 viviendas por hectárea. Al parecer los desarrolladores tienen claro que el tipo de vivienda a producir es una variable correlacionada con la localización de los conjuntos.

En los primeros años posteriores a las reformas de liberalización urbana y de vivienda, los créditos se ejercían en la oferta que aún quedaba de la producción que estuvo bajo la tutela de los organismos de vivienda, es por eso que municipios como Tultitlán y Cuautitlán Izcalli captaron de 1993 a 1996 un mayor número de créditos que Ixtapaluca. La opción de la producción habitacional a cargo de los desarrolladores comienza a presentarse hasta 1997, lo anterior debido a que la oferta habitacional era cubierta todavía por lo que quedaba de la producción controlada por el Estado.<sup>6</sup>

El modelo de conjuntos en la ZMCM comenzó en Ixtapaluca básicamente para vivienda de tipo popular, después se extendió a Coacalco, Ecatepec y Huixquilucán aunque en este último se autorizaron conjuntos para vivienda residencial.

De 1994 a 1999, la autorización de un elevado número de viviendas concentradas al oriente de la Ciudad de México tuvo poca previsión del aumento de la movilidad habitual de población, derivada de la llegada de nuevos residentes. Algo que aparentemente era evidente si se considera que sus fuentes de trabajo así como los centros de estudios de nivel medio superior y superior se sitúan básicamente en el Distrito Federal. Aunado a lo anterior se carece de políticas para la creación de empleo en esta zona, así como de fomento para la creación de instituciones educativas de nivel medio y superior.

Como consecuencia del aumento de la movilidad diaria de la población, se incrementa la saturación vial en la entrada hacia el Distrito Federal, ocasionando nudos viales y elevando los tiempos de desplazamiento. En lo referente a la

---

<sup>6</sup> Los argumentos que refieren a la relación créditos-autorizaciones, se sustentan en la comparación entre las cifras de las estadísticas de vivienda proporcionadas en línea por la CONAFOVI y la base de datos de las autorizaciones de conjuntos construida a partir de las autorizaciones publicadas en la gaceta de gobierno.

movilidad la decisión de autorizar al oriente se limitaba a evitar que siguiera incrementándose el congestionamiento en vialidades ya saturadas como la México Pachuca y la México Querétaro.

Durante la administración Chuayffet – Camacho, en los municipios de la ZMCM fue autorizada mediante conjuntos habitacionales la urbanización de 2320.47 hectáreas, para 143 202 viviendas. Entre los años de 1997 y de 1999 fue cuando mayor número de viviendas se autorizó, mostrándose un incremento de la presencia de desarrolladores medianos y pequeños. Inicialmente y hasta 1997, la presión de los conjuntos se daba en su mayoría al oriente, pero posteriormente cambia hacia el nororiente y al final del sexenio al poniente, aunque seguían existiendo algunos proyectos al norte en el municipio de Cuautitlán Izcalli.

En la gestión Chuayffet – Camacho comienza a promoverse la acción habitacional formal en municipios distintos a los que tradicionalmente los organismos de vivienda contemplaban, básicamente en el oriente de la Ciudad de México. En el año de 1996 son aprobados los conjuntos “Geovillas de San Isidro”, producido por Corporación Geo, en Chicoloapan; y “Conjunto la Paz”, desarrollado por Promotora los Reyes, en La Paz<sup>7</sup>; para 1999 surge “Portal de Chalco”, de Inmobiliaria Guadalupe, en Chalco; y “Lomas de Tlalmanalco” realizado por la sociedad familiar Mendoza Sánchez en Tlalmanalco.

El desarrollo de conjuntos urbanos en los municipios de Chalco, Tlalmanalco, Chicoloapan y la Paz estaba en función de la política de control de asentamientos humanos irregulares que tenía como prioridad el oriente de la ZMCM.

La forma prevista para el control de los asentamientos irregulares era la urbanización formal realizada a través de nuevos tipos de poblamiento. De acuerdo a la tipología del estudio del OCIM los tipos de poblamiento predominantes en los municipios de Chicoloapan, Chalco y la Paz eran de pueblo conurbado y colonia popular; mientras que en Tlalmanalco era sólo de pueblo conurbado. Con la estrategia de los conjuntos habitacionales se incorporaron de manera formal al área

---

<sup>7</sup> En el municipio de la Paz, los proyectos de crecimiento urbano formal tenían varias décadas sin existir, el último fue durante el sexenio de Juan Fernández Albarrán a mediados de los sesenta, una autorización de un fraccionamiento popular de 17.04 hectáreas.

urbana de estos municipios las siguientes superficies: Chalco 71.44 hectáreas, Chicoloapan 20.16 hectáreas, La Paz sólo 4.74 hectáreas y en Tlalmanalco 11.12 hectáreas; que poco o nada llegaron a incidir hacia el año 2000 en la forma predominante de urbanización.

En la siguiente gestión gubernamental no se realizan desarrollos en Tlalmanalco, en la Paz sólo se autoriza uno pequeño, mientras que en Chicoloapan se incrementa la producción a lo largo del sexenio y en Chalco se muestra un creciente interés en los últimos años.

La incorporación de cuatro municipios al proceso formal de urbanización masiva, va acompañada con la saturación de aquellos que fueron receptores de fraccionamientos de los años setenta a los ochenta, los casos específicos fueron Naucalpan, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl.

#### **2.4.3 La administración con Montiel**

En la administración de Montiel Rojas hay un giro en la perspectiva de la administración urbana, son fijadas otras prioridades. El diagnóstico del PEDU en torno al crecimiento urbano señala la importancia de la disponibilidad del agua, asimismo hace hincapié que la ocupación del suelo en la RVM ha sido horizontal y extensiva, ocupando zonas de importancia ecológica.

Al igual que la administración anterior, la de Montiel Rojas sigue considerando que la irregularidad en la ocupación del suelo es la principal culpable de los problemas urbanos, aunque también reconoce que a los desarrolladores inmobiliarios les estipularon reglas y estándares de construcción, pero poca importancia se había dado a fijar localizaciones de los proyectos que fueran más allá de la zonificación municipal y que respondieran a una estructuración territorial de ordenamiento en lugar de sólo a una lógica de mercado inmobiliario. El PEDU de 2000 señala como saturados municipios en los que restringe la autorización de grandes proyectos habitacionales. Lo anterior deriva en una política urbana de densificación de municipios con disponibilidad de agua además de definir ciertas zonas como polos de desarrollo.

Al parecer, actualmente los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México que administran la ZMCM, coinciden en considerar los conjuntos urbanos como la opción para maximizar el aprovechamiento del suelo. En el Distrito Federal, a partir del año 2000 se ha implementado una política de “re-poblamiento” para obtener mayor provecho del espacio donde se encuentra el marco construido, la re-densificación de la ciudad central es a partir del esquema de conjuntos que también opera en el Estado de México. Las tres grandes diferencias entre cómo opera en una entidad y otra consisten en: la primera, que la producción en las delegaciones centrales es vertical, mientras que en los municipios es básicamente horizontal; la segunda, que en el Estado de México se realizan grandes obras para soportar miles de viviendas y en la Ciudad de México los conjuntos más grandes albergan viviendas que cuando mucho se cuentan en cientos; y por último, que en la capital del país a través del Instituto de Vivienda (organismo local), el gobierno actúa en la promoción habitacional a la par que los desarrolladores privados; el gobierno mexiquense en cambio, se enfoca fundamentalmente a facilitar las actividades de los desarrolladores privados.

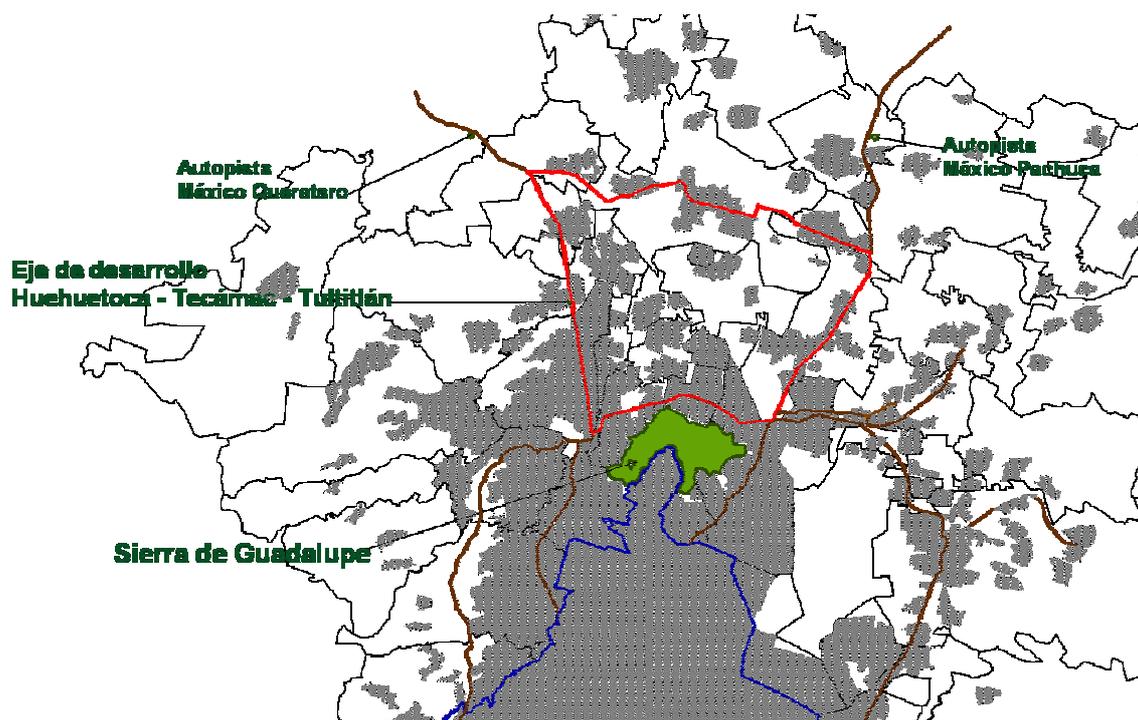
La nueva administración urbana en el Estado de México plantea que para la RVM se realicen varios mega proyectos de infraestructura urbana como son el macrocircuito de agua, el tren suburbano Buenavista – Huehuetoca, ampliación del tren ligero, nuevas vialidades masivas, radiodifusora de Tultitlán, nuevos hospitales y universidades en puntos que se quieren consolidar para ser impulsores de desarrollo económico.

En la propuesta del gobierno encabezado por Montiel, gran parte de las metas trazadas y objetivos planteados son de largo plazo y requieren de continuidad por parte de las administraciones posteriores, la cual aparentemente está garantizada por lo menos en los próximos seis años, con el gobierno entrante de Enrique Peña Nieto. Tal afirmación se desprende de revisar el documento de sus compromisos de campaña, donde se detecta que varios puntos se encuentran ya contemplados en el PEDU elaborado por su predecesor. Aunque cabe la posibilidad de que surjan algunas modificaciones, principalmente si la nueva gestión logra concretar una

coordinación metropolitana que derive en una planeación conjunta con el Distrito Federal, situación inexistente entre los gobiernos encabezados por Arturo Montiel Rojas y Andrés Manuel López Obrador.

La intención principal de la visión montielista es incentivar una región alterna a la influencia del Distrito Federal, reorientando el poblamiento hacia los municipios ubicados al norte de la Sierra de Guadalupe (que será reforestada para que sirva como una franja de conservación ecológica y recarga de acuíferos), sobre el eje conformado por las autopistas México – Querétaro; México Pachuca; enlazadas por la vía José López Portillo y el eje carretero Huehuetoca - Acozac articulado por caminos locales, aunque existe la propuesta para construir una vialidad primaria que vaya de la base aérea de Santa Lucía en Tecámac hasta Huehuetoca (mapa 7).

**Mapa 7**  
**Polo de desarrollo económico alternativo**



Fuente: elaboración propia a partir de la información del PEDU.

Las autorizaciones de conjuntos en los municipios de Huehuetoca, Zumpango, Tecámac y Acolman forman parte de la estrategia para ordenar el territorio y

controlar los poblamientos, situación expresada en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (PEDU) y en el PRVCT. Dichos documentos plantean la articulación de los municipios que están al norte de la sierra de Guadalupe conformando un eje que tenga como municipios de atracción, Tecámac, Zumpango y Huehuetoca, por lo que busca poblar esta región.

En la gestión 1999 – 2005 es implementado el programa de formulación de los ciento veinticinco Planes Municipales de Desarrollo Urbano, para insertarlos al sistema estatal de Planeación y resulten congruentes con a las estrategias planteadas en el PEDU, así como con los programas regionales. La “incorporación” de los gobiernos municipales ha significado para el modelo de conjuntos, que el gobierno de la entidad, mediante los planes municipales, garantice a los desarrolladores inmobiliarios que los ayuntamientos otorgarán las facilidades en permisos y autorizaciones para que se realicen los proyectos habitacionales.

La aplicación del liberalismo urbano y la edificación de conjuntos en los municipios de la RVM, se realiza de manera independiente al signo político del partido gobernante. Las principales fuerzas político-partidistas (PRI, PAN y PRD) se abstienen de formular algún cuestionamiento a la forma de planeación urbana implementada en los municipios de la ZMCM, la discusión de discrepancias entre los partidos se circunscribe al señalamiento de errores, desvíos u omisiones en el ejercicio de la administración pública. Los representantes del PAN y el PRD en el Estado de México, carecen de una postura (ya sea ideológica y/o técnica) con respecto al enfoque que el gobierno estatal (emanado del PRI) le da a la planeación urbana. Los conjuntos urbanos se están realizando en municipios donde gobierna tanto el PRI, como el PAN y el PRD. La oposición a la construcción de más vivienda a través de dicha figura no tiene origen partidista sino local. Posturas de ayuntamientos como el de Texcoco de filiación perredista o el de Tepetzotlán que es panista (este último cedió en 2004 autorizar un conjunto siempre y cuando fuera distinto a los de interés social) responden más a demandas locales provenientes de la resistencia de los pobladores originales y/o de aquellos asentados previamente

bajo otro tipo de poblamiento, que a una postura partidista ideológica y/o de propuesta de planeación y desarrollo alternativa.

**CUADRO 7**  
**Producción habitacional autorizada en la RVM (1999 – 2005)**

Municipios conurbados	Viviendas autorizadas								Sup. (a)	Conj. Nvos (b)	Etap (c)
	Sol prog	Int social	Pop	Medio	Res	Camp Res	Mixto **	Total			
Acolman		6704					6278	12982	171.89	2	3
Atenco*		850						850	19.29	1	1
Atizapan de Zaragoza				1696		2955		4651	329.81	3	3
Chalco	14763						2750	17513	215.07	5	8
Chicoloapan	100	31414	108				4000	35622	443.7	9	16
Coacalco		15615	437					16042	195.5	5	8
Cuautitlán		12667	1190					13857	189.94	7	10
Cuautitlán Izcalli		8663		664			3744	13071	197.68	5	7
Ecatepec		7391	1040				13000	21431	439.82	5	9
Huehuetoca*	2318	11997						14315	182.43	3	5
Huixquilucan					3943			3943	149.75	4	5
Ixtapaluca	1433		1774	4124				7331	113.78	3	4
Jaltenco							957	957	14.35	1	2
La Paz				220				220	1.1	1	1
Naucalpan			186		2954			3140	107.02	5	6
Nicolás Romero		7734	2085					9819	133.97	2	6
Tecámac	4086	58322		413			5862	68683	843.95	6	14
Tepotztlán			748					748	26.98	1	1
Tlalnepantla		190	159					349	3.97	2	2
Tultepec		1050	1976					3026	28.25	1	3
Tultitlán		4724	1909					6633	79.45	7	10
Zumpango	4000	1933						5933	83.97	3	4
<b>Total</b>	<b>11937</b>	<b>184017</b>	<b>11612</b>	<b>7117</b>	<b>6903</b>	<b>2955</b>	<b>36591</b>	<b>261132</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Superficie urbanizada (has)</b>	<b>158.13</b>	<b>2311.84</b>	<b>173.58</b>	<b>108.11</b>	<b>253.98</b>	<b>302.73</b>	<b>633.30</b>	<b>-</b>	<b>3971.67</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Conjuntos autorizados</b>	<b>4</b>	<b>45</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>81</b>	<b>-</b>
<b>Conjuntos y etapas</b>	<b>8</b>	<b>74</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>128</b>

\* Son los dos únicos municipios fuera de la clasificación de conurbados donde se autorizaron conjuntos y se incluyen por pertenecer a la RVM y estar ubicados de manera contigua con la delimitación de la ZMCM.

\*\* Los conjuntos mixtos albergan dos tipos de vivienda distintos.

(a) Superficie de los proyectos habitacionales (conjuntos) que se incorporaron a la urbanización.

(b) Autorizaciones para la producción de nuevos conjuntos.

(c) Acciones autorizadas que incluyen nuevos conjuntos y etapas subsecuentes.

**Fuente: elaboración propia realizada a partir de las autorizaciones publicadas en la Gaceta de Gobierno.**

En 1999 la reforma urbana prosigue, en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) se agregaron a la clasificación de conjuntos la definición

de nuevos tipos de vivienda, de tal forma que en el sexenio se autorizaron proyectos habitacionales social progresivo, popular, de interés social, medio, residencial, campestre residencial y mixto (cuadro 7). Éste último implica una modalidad en donde se mezclan dos tipos de vivienda distintos en el mismo conjunto.

En el gobierno Montielista la incorporación de suelo al área urbana de la RVM a través de los conjuntos habitacionales es de 4198.60 hectáreas, en ochenta y un conjuntos para contener 261 132 viviendas.

Comparando la administración de Montiel Rojas con la del período anterior, se percibe un aumento evidente del número absoluto de viviendas autorizadas en todos los tipos de la clasificación. Sin embargo, en términos porcentuales solo la vivienda de interés social aumentó de manera significativa su presencia, en detrimento de otros tipos como la popular y la social progresiva. La vivienda de interés social representó en la administración anterior el 50.59% de la producción autorizada, mientras que con Montiel llegó hasta el 74.93%.

Para observar si existen alteraciones en el comportamiento de la división social del espacio durante la gestión de Montiel Rojas, el indicador es la distribución territorial del número de viviendas autorizadas, siendo la siguiente: las del tipo social progresivo se ubicaron en cuatro conjuntos distribuidos al norte, nororiente y oriente, sin que existiera una concentración en alguno de ellos. La vivienda de interés social se autorizó en 45 conjuntos que se distribuyeron en quince municipios mostrando una concentración en la región del llamado polo de desarrollo (mapa 8), aunque de manera individual es en Tecámac, en donde autorizaron la mayor cantidad de vivienda y en Chicoloapan (ubicado al oriente) fueron más los conjuntos. Los de tipo popular se encuentran en ocho municipios principalmente en el norte y nororiente, los de tipo medio en cuatro; los residenciales en Huixquilucan y Naucalpan y los campestres exclusivamente en Atizapan de Zaragoza (cuadro 7).

La figura de conjuntos mixtos al ser desagregada por las combinaciones de vivienda que alberga en su interior, refleja que hay poco interés por mezclar los tipos de vivienda residencial y campestre con los otros.

Comparando como se distribuyen los conjuntos autorizados de 2000 a 2005, con la estrategia planteada en el PEDU, se percibe congruencia entre las acciones de los desarrolladores y el documento elaborado por el gobierno de la entidad. En general hay un cambio en la ubicación de los conjuntos habitacionales en el sexenio montielista con respecto a la orientación que tenían en el sexenio anterior.

El “éxito” en el re-ordenamiento territorial en realidad se observará en cambios de los flujos migratorios, que se podrá medir al realizar un seguimiento de los créditos ejercidos por la población beneficiada y del incremento de población en los municipios registrado a través de los conteos y censos del INEGI.

**CUADRO 8  
SUPERFICIE DE CONJUNTOS POR MUNICIPIO (2000-2005)**

Mpios de la ZMCM	Social Progre	Interés social	Popular	Medio	Reside	Campe Reside	Mixto**	Total
Acolman		85.97					85.92	171.89
Atenco*		19.29						19.29
Atizapan de Zaragoza				27.08		312.73		339.81
Chalco		184.43					30.64	215.07
Chicoloapan		375.45	8.4				59.86	443.7
Coacalco		187.69	7.82					195.5
Cuautitlán		167.55	22.39					189.94
Cuautitlán Izcalli		131.68		12.01			59.98	197.68
Ecatepec		83.71	15.05				341.06	439.82
Huehuetoca*	21.06	161.37						182.43
Huixquilucan					149.75			149.75
Ixtapaluca	32.86		21.26	<b>59.66</b>				113.78
Jaltenco							14.35	14.35
La Paz				1.10				1.1
Naucalpan			2.8		104.23			107.02.
Nicolás Romero		108.45	25.53					133.97
Tecámac	52.71	<b>705.5</b>		8.26			77.49	<b>843.95</b>
Tepotzotlán			<b>26.98</b>					<b>26.98</b>
Tlalnepantla		1.91	2.06					3.97
Tultepec		13.25	15					28.25
Tultitlán		53.14	26.31					79.45
Zumpango	51.51	32.46						83.97
Total de hectáreas	158.13	<b>2311.84</b>	379.41	108.11	265.08	312.73	794.37	<b>3157.40</b>

\* Son los dos únicos municipios fuera de la clasificación de conurbados donde se autorizaron conjuntos y se incluyen por pertenecer a la RVM y estar ubicados de manera contigua con la delimitación de la ZMCM.

\*\*Los conjuntos mixtos albergan dos tipos de vivienda distintos.

**Fuente: elaboración propia realizada a partir de las autorizaciones publicadas en la Gaceta de Gobierno.**

Sin duda el ordenamiento de la producción de conjuntos hasta el momento aparenta ser exitoso, pero cuenta con detalles a señalar como el hecho de permitir el desarrollo de siete proyectos habitacionales en municipios señalados en el PEDU como saturados, específicamente en Naucalpan y Tlalnepantla, en este último uno de tipo interés social y otro popular, con una ocupación ambos de menos de cuatro hectáreas. Sin embargo, en Naucalpan se autorizaron cinco conjuntos habitacionales, uno para vivienda popular y cuatro para residencial con lo que se incorporan a la urbanización 107.02 hectáreas (cuadro 8) en un municipio considerado como saturado denominación que implica de acuerdo al PEDU que se debieran restringir las autorizaciones de nuevos conjuntos.

De la superficie de 4198.6 hectáreas incorporadas a la RVM, el 95.2% fue en los municipios de la ZMCM. La expansión del suelo incorporado por tipo de conjunto fue en su mayoría por los de interés social, seguido por el nuevo tipo que es el de los mixtos. Tecámac, Ecatepec, Chicoloapan y Atizapan de Zaragoza son los municipios que a través de los conjuntos habitacionales tuvieron mayor crecimiento de su área urbana entre los años 2000 al 2005, los tres primeros principalmente para vivienda enfocada a sectores populares, mientras que el cuarto para población con mayores recursos (cuadro 8). Es notorio en la administración de Montiel el cambio que tiene en la forma de actuar sobre el territorio a través de los conjuntos, utilizándolos como parte de la estrategia de reordenamiento que busca crear un polo de desarrollo claramente delimitado. Los conjuntos cumplen la función de absorber a los demandantes de vivienda hacia la zona de desarrollo habitacional.

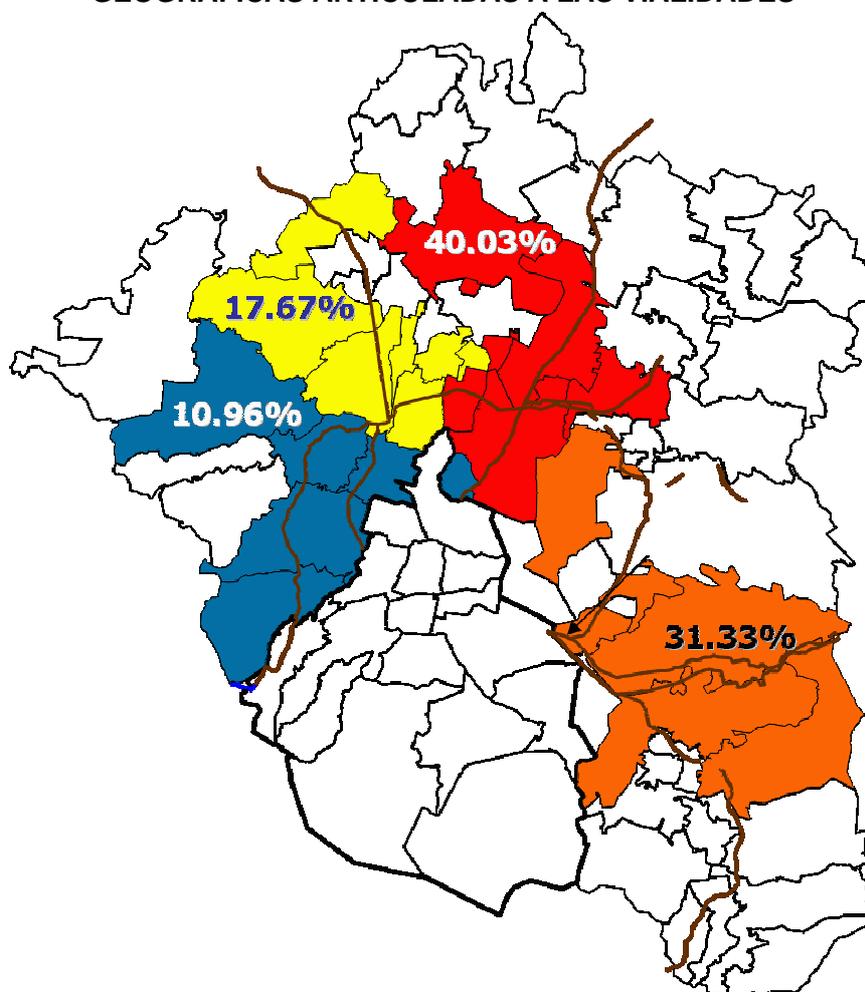
El desarrollo de la autorización habitacional en la administración de Montiel Rojas, se presentó de la siguiente manera: durante el año 2000 disminuye el número de aprobaciones de conjuntos, así como de cualquier tipo de ampliación, se percibe como una crisis en el sector que se prolonga y agudiza hasta el año 2001. En el 2002 parece superado el bache, hay un incremento de solicitudes y de aprobaciones, para el 2003 hay un incremento trimestral constante que encuentra su punto más alto en 2004. Lo anterior deriva en mayor cantidad de conjuntos y

viviendas, así como de incorporación de suelo a la superficie urbana en el territorio mexiquense.

#### 2.4.4 Vinculación entre la autorización habitacional y las principales vialidades

El análisis regional de la distribución habitacional y el crecimiento del área urbana se realiza mediante la clasificación de los municipios en cuatro zonas, consideradas en función de la localización de los conjuntos y su accesibilidad a vialidades primarias que comunican a la Ciudad de México.

**MAPA 8**  
**AUTORIZACIÓN HABITACIONAL POR ZONAS**  
**GEOGRÁFICAS ARTICULADAS A LAS VIALIDADES**



Fuente: elaboración propia realizada a partir de la información generada en la base de datos sobre los conjuntos.

La primer zona son los municipios ubicados al poniente que cuentan con accesibilidad a la vía Chamapa – Toluca, donde se encuentran Atizapan de Zaragoza, Huixquilucan, Naucalpan, Nicolás Romero y Tlalnepantla; la segunda zona está ubicada al norponiente sobre la México - Querétaro integrada por Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Huehuetoca, Tepetzotlán, Tultepec y Tultitlán; la tercera al nororiente sobre la México – Pachuca con Acolman, Ecatepec, Tecámac, Coacalco, Jaltenco y Zumpango; la última corresponde al oriente centro y sur donde se incluyen varias vialidades por coincidir con el mismo punto de entrada, siendo la México – Texcoco, la México – Puebla y la México Cuautla, constituida por Atenco, Chicoloapan, La Paz, Chalco Ixtapaluca y Tlalmanalco (mapa 8).

Con las autorizaciones de conjuntos se detectan en la ZMCM dos tipos de concentración habitacional, una por zonas geográficas articuladas por las vialidades que comunican a la Ciudad de México y la otra por municipios.

Durante la primera administración la zona donde se aprobó mayor cantidad de viviendas fue al oriente; mientras que en la segunda es al nororiente; en la concentración por municipio se detecta que con Chuayffet - Camacho hubo una concentración casi exclusiva en Ixtapaluca, pero con Montiel es más distribuida principalmente entre Tecámac, seguido de Chicoloapan y Ecatepec, aunque en menor medida también en Chalco, Coacalco y Huehuetoca.

De 1993 a junio de 2005 el surgimiento de *nuevos conjuntos habitacionales* por zonas se localizaron principalmente al nororiente sobre la autopista México Pachuca, seguido por el norponiente, sobre la México Querétaro, mientras que al poniente fue donde menos presión se ejerció. En cuanto a la *vivienda*, se tiene que la mayor concentración inicialmente era al oriente, pero con la segunda gestión gubernamental cambió hacia el norte, entre los municipios identificados dentro de la propuesta de polo de desarrollo. Aún cuando en el primer sexenio (1994 – 1999) la vivienda se concentraba al oriente (29 809); o bien la proliferación de los conjuntos era mayor al nororiente y al norponiente; donde más superficie se incorporó al área urbana fue al poniente con 858.81 hectáreas. Los conjuntos aprobados en esa zona se muestran como grandes consumidores de suelo, situación que deja pasar por alto

la planeación estatal. En el siguiente sexenio se sigue observando un gran consumo de suelo al poniente de la Ciudad de México, sin que sea proporcional a la vivienda edificada.

Tanto la administración Chuayffet – Camacho como la de Montiel Rojas utilizan el mismo modelo urbanista habitacional para disminuir los asentamientos irregulares y ofrecen facilidades a los desarrolladores inmobiliarios para que produzcan bajo un esquema fondista. Pero ambas gestiones gubernamentales presentan diferencias sobre el diagnóstico y la visión para planificar lo que se expresa en el territorio. Con el gobierno Chuayffet – Camacho la intención era prevenir y controlar los asentamientos irregulares ubicados al oriente por lo que las autorizaciones muestran una concentración en un solo municipio de esa región, mientras que con Montiel la intención es densificar zonas con capacidad de dotación de agua identificadas al norte y también hay una fuerte concentración en la zona, pero distribuida entre varios municipios, con la intención de promover un polo de desarrollo que incluye varios proyectos de impacto regional y metropolitano.

Aparentemente la propuesta de planeación de Montiel Rojas plantea una más amplia distribución de la producción habitacional en la ZMCM, a diferencia de su antecesor que en el afán de contener el poblamiento irregular, opto por una gran concentración de vivienda en un solo municipio. A pesar de que la gestión de Montiel Rojas busca la densificación de una zona para consolidarla como un eje de desarrollo, esto no implica la restricción para autorizar en otras, tal como sucede con el Bando 2 en el Distrito Federal.

En los municipios conurbados a la Ciudad de México, se fomenta la producción masiva de vivienda que se desarrollan con paso acelerado y aunque existe el planteamiento de proyectos de infraestructura vial y algunos de transporte masivo, están en su mayoría en el tintero.

Las acciones en infraestructura vial contemplan la construcción de un circuito exterior, lo que puede ayudar para disminuir el flujo de vehículos que vienen de otras entidades y que tienen que cruzar por la Ciudad de México para llegar a su destino, de esta forma ya no tendrían que entrar sino solo rodear, pero eso solo resuelve una

parte del problema, pues hay otra cantidad muy considerable de los vehículos que todos los días entran y salen a la ciudad de México por motivos de trabajo estudios o salud. Con la llegada de nuevos residentes a los conjuntos habitacionales autorizados, se incrementará el flujo de automotores, principalmente de personas que trabajan y estudian en el Distrito Federal lo que requerirá medidas de transporte público masivo, propuestas de éste tipo sólo se observan para los municipios que confluyen por la México – Querétaro, sin embargo hace falta poner atención hacia el nororiente y oriente ya que desde que se aplicó el modelo de conjuntos, en estas regiones se concentra la mayor autorización de viviendas (Mapa 8), lo que sugiere un incremento posible de población hacia esas zonas, que necesitan a la brevedad acciones en transporte, generación de empleo, equipamientos educativos y de salud e infraestructura de agua.

## **2.5 Planeación mexiquense en el contexto neoliberal**

En el presente capítulo se ha presentado, como el gobierno del Estado de México ha seguido a la perfección los lineamientos generales del gobierno Federal en materia de desarrollo urbano, creando las condiciones que faciliten el desempeño de los desarrolladores inmobiliarios en la entidad; motivándolos para que inviertan en los municipios mexiquenses y que estos puedan “competir” en el Sistema Urbano Nacional (SUN) mientras que los capitales inmobiliarios lo hacen en el libre mercado habitacional que es fomentado y respaldado desde los sistemas crediticios que otorgan los organismos nacionales de vivienda.

El utilizar el modelo de los conjuntos urbanos ha ocasionado efectos, que pueden llevar en territorio metropolitano a una polarización en la ocupación del espacio urbano, al acentuar las tendencias preexistentes de la división social del espacio; o bien de manera más particular, al modificar abruptamente en algunos municipios la forma tradicional de poblamiento, puede ocasionar movimientos sociales reaccionarios a los proyectos masivos de vivienda.

En el esquema neoliberal, se pretende insertar la urbanización formal en municipios conurbados donde su poblamiento se ha caracterizado por ser irregular, esto se

observa tanto en la ZMT en municipios como Zinacantepec o Almoloya de Juárez; o bien en la ZMCM en municipios como Chicoloapan y Chalco.

Aún cuando en el Estado de México se sigue al pie de la letra la política urbana neoliberal, la forma de buscar su ordenamiento territorial es diferente entre las administraciones de Chuayffet - Camacho y la de Montiel Rojas, lo que significa que implementan estrategias sin continuidad, que pueden derivar en proyectos de infraestructura y equipamiento inconclusos. Tal situación refleja la dificultad que en el gobierno mexiquense tienen para poder dar seguimiento a una planeación territorial a largo plazo.

En síntesis este capítulo intenta analizar como la urbanización formal se ha transformado, provocando una aceleración del proceso de poblamiento en algunos municipios y la incorporación a la metropolización de otros; sin que esto necesariamente haya estado a la par con una consolidación de la urbanización regional ni con la dotación de servicios e infraestructura metropolitana.

### III.-LA INTERVENCIÓN DE LOS DESARROLLADORES INMOBILIARIOS

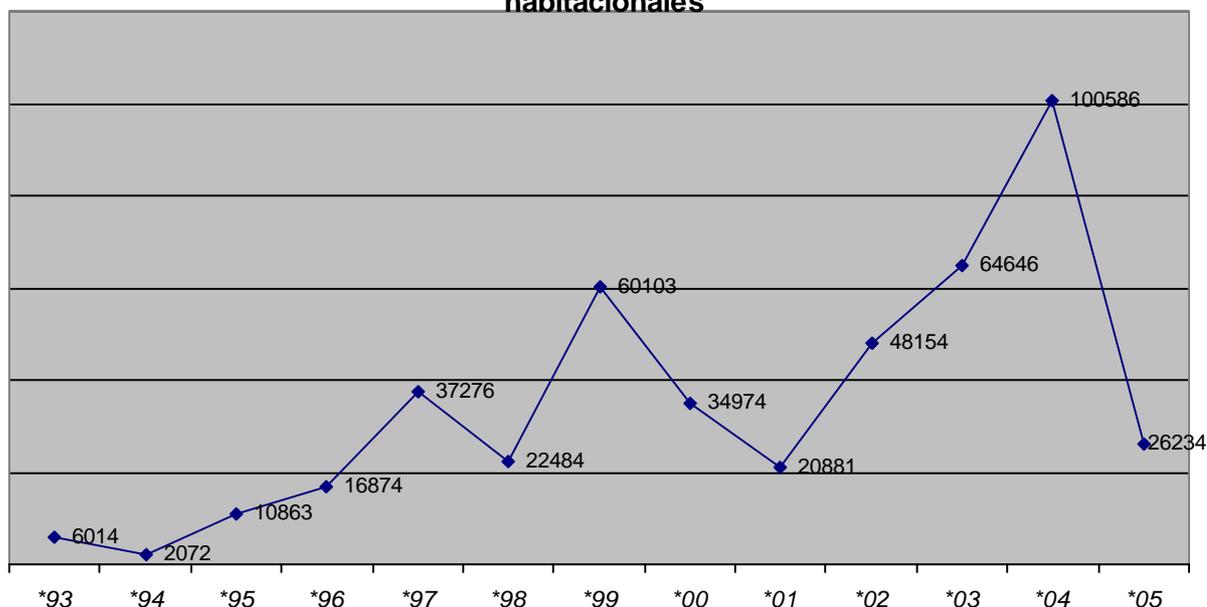
#### 3.1 Desarrolladores y producción habitacional

Para entender que sucede en el territorio con el modelo de conjuntos, es necesario estudiar la intervención de los desarrolladores privados en la generación de vivienda en los municipios conurbados. En particular se hace referencia al desempeño de los grandes consorcios, porque se considera que sus acciones son las más representativas de la actual producción formal de la ciudad y en gran medida ilustran los efectos en la entidad, que surgen a raíz de la modificación de la política habitacional en el ámbito nacional.

En el Estado de México entre 1993 y 1999 la cantidad de viviendas autorizadas en nuevos conjuntos y en ampliación de los existentes, casi aumentó de manera progresiva, situación que se mantiene hasta que llega una aparente crisis en el año 2000.

#### GRÁFICA 3

Num. de Viviendas autorizadas en la entidad en conjuntos habitacionales



Fuente: Elaboración propia realizada a partir de las autorizaciones publicadas en la Gaceta de Gobierno de 1993 a junio de 2005.

Probablemente contribuyó al decremento de autorizaciones de viviendas en el 2000, que a fines de 1999 se suscita el cambio de gobierno en la entidad, aunado a que también a mediados del 2000 hay cambio en el ámbito federal, situación que posiblemente generó incertidumbre en la inversión de capitales durante la coyuntura (gráfica 3).

El decremento de autorizaciones de viviendas en conjuntos en la entidad, iniciado en el año 2000 se prolonga hasta el 2001, sin embargo es distinto en las dos regiones metropolitanas. En la ZMT en el año 2001 comienzan a incrementarse las autorizaciones de viviendas, mientras que en los municipios de la ZMCM siguen disminuyendo, aún cuando se autorizan grandes proyectos habitacionales en esta zona en 2000 y 2001.

Los decrementos en las autorizaciones de conjuntos y viviendas en los municipios de las dos regiones metropolitanas de la entidad, responden a los cambios de administración tanto estatal como federal. Los cambios de gobierno repercuten de manera diferente en cada región metropolitana. La dinámica en la Zona Metropolitana de Toluca respondió más al cambio de administración estatal que al federal, mientras que en los municipios de la ZMCM si bien les afectó el cambio de gobierno local, el mayor impacto fue al siguiente año cuando cambia el gobierno federal (gráfica 3).

Ante el escenario de los años 2000 y 2001, los consorcios SADASI y GEO (dos de los desarrolladores con mayor presencia en la entidad) implementan como estrategia en la ZMCM el realizar en asociación un proyecto de 13 417 viviendas, en el municipio de Coacalco. En el 2001, el conjunto realizado entre SADASI y GEO llegó a representar 38.36% de la vivienda autorizada en el año. Para el grupo SADASI el proyecto en asociación sumado a los realizados de manera independiente, hacen que su participación en la producción de vivienda en el 2001 represente 52.39% de la entidad, mientras que GEO sólo realizó el conjunto habitacional en asociación. En dicho proyecto GEO aportó el suelo mientras que SADASI se encargó de la mayor parte de la reglamentación, autorización, ejecución de obra y de gran parte del diseño del conjunto.

### **3.1.1 Productores del espacio habitable**

Para efectos de análisis se agrupó y clasificó en cuatro categorías a los productores inmobiliarios que han intervenido en la entidad, considerando su incidencia en la producción así como su magnitud, también por la complejidad institucional y administrativa y la constancia por producir en el Estado de México.

La primera categoría de los productores inmobiliarios refiere a los promotores del Estado, los cuales son básicamente tres y pertenecen a la entidad, dos de ellos al gobierno estatal (CRESEM y AURIS) y otro municipal que es del Ayuntamiento de Toluca, que impulsó un programa de vivienda progresiva en su municipio durante 1996. En la segunda categoría son considerados los desarrolladores inmobiliarios denominados como pequeños y/o eventuales, conforman el grupo con mayor número de integrantes, se caracterizan por representar menos del uno por ciento de la producción, además de que solo tienen de uno a tres proyectos comprendidos entre 1993 a 2005. La tercera categoría corresponde a los clasificados como medianos, siendo aquellos que hayan realizado más de tres proyectos en el período ya mencionado, ó también aquellos que actúen en más de un municipio y en otra entidad, pero deben representar por sí solos más del uno por ciento y menos del 2.5% de la vivienda autorizada en conjuntos; algunos cuentan con una estructura administrativa organizada de manera vertical y otros horizontal y con subcontratación de otras empresas, ya sea en la producción, en la comercialización, o bien por la coparticipación con los dueños de los terrenos. Por último, el grupo llamado de los grandes incluye a los desarrolladores que son integrantes de un grupo empresarial, con participación de más del 2.5% de la producción de vivienda autorizada, inciden en más de un municipio y en más de tres ciudades en el país, su organización administrativa es totalmente vertical y controlan todas las etapas de producción de una manera sectorializada.

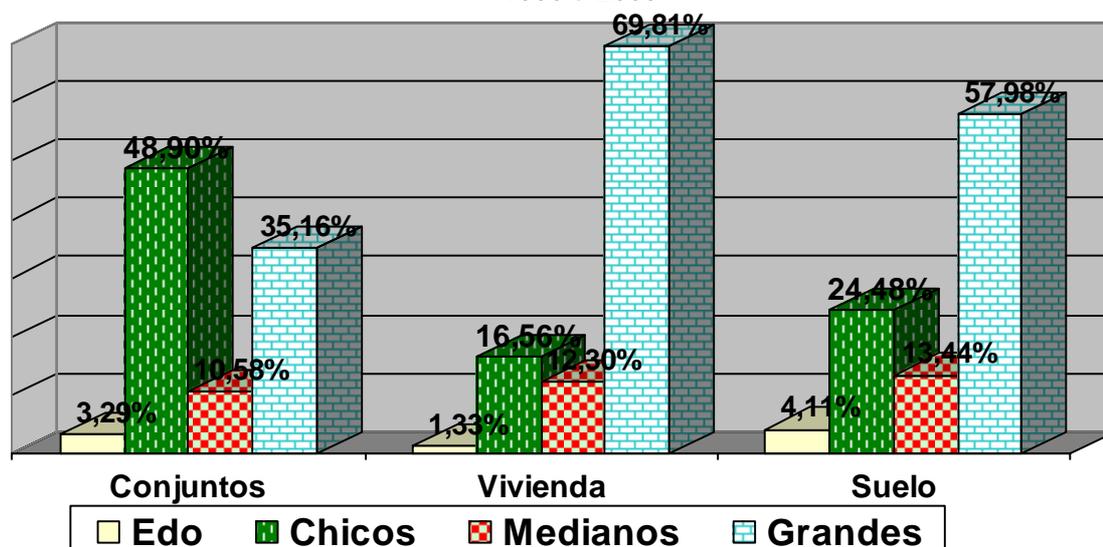
Entre los años de 1993 a 2005 han actuado sobre la entidad noventa y un desarrolladores privados y tres organismos promotores del Estado (AURIS, CRESEM y ayuntamiento de Toluca). En el período de gobierno Chuayfett – Camacho actuaron sobre el territorio treinta y ocho desarrolladores, mientras que

con Montiel hubo un incremento a sesenta y ocho. Si bien aumentó el número de desarrolladores que incidieron sobre la producción habitacional, varios de los que habían estado actuando desde el período anterior desaparecieron del contexto. Durante la administración de 2000 a 2005 se hace presente 58.24% de los productores actuales y desaparecen del escenario 24.17% desarrolladores del período anterior, sólo se mantienen en ambas administraciones 17%, de los cuales la mayoría son grupos desarrolladores considerados como grandes y medianos, tal es el caso de ARA, CAME, SADASI, GEO, URBI, BETA, PROFUSA, ORION, Hogares Unión entre otros.

La gran cantidad de desarrolladores que vienen operando en la entidad ha generado una amplia oferta habitacional, que se puede observar por diversos medios como son anuncios panorámicos, comerciales de televisión, stands en plazas comerciales o bien, basta con entrar a la página electrónica de los organismos nacionales de vivienda. La creciente oferta de vivienda en conjuntos habitacionales está relacionada a la reciente competencia de mercado surgida a raíz de las reformas urbanas.

**GRÁFICA 4**

**Producción de los proyectos habitacionales autorizados de 1993 a 2005**



Fuente: Elaboración propia realizada a partir de las autorizaciones publicadas en la Gaceta de Gobierno de 1993 a junio de 2005.

En el Estado de México existe una amplia gama de desarrolladores que promueven sus conjuntos en el mercado habitacional. La mayoría de los conjuntos urbanos (48.9%) han sido autorizados al grupo de desarrolladores pequeños, sin embargo el bloque de los grandes consorcios tiene la mayor cantidad de viviendas autorizadas (69.81%) así como de hectáreas para conjuntos (57.98%), esto debido a que los desarrolladores grandes producen conjuntos urbanos de enormes dimensiones para albergar de miles a decenas de miles de viviendas, mientras que los pequeños tienen una producción más limitada. Por lo anterior, es preciso señalar que la vivienda es un producto que cuenta con una amplia oferta comercial, lo que dificulta hablar de un monopolio de mercado; pero, sí se puede hablar de un acaparamiento de los créditos para vivienda por parte de las empresas que concentran la mayor producción. A pesar de existir la misma posibilidad para todos los desarrolladores para promover su producto en el mercado, no existe la misma capacidad técnica y financiera para producirlo a gran escala, ni tampoco hay equidad para beneficiarse de los créditos provenientes de los organismos de vivienda. Aunque hay un gran número de desarrolladores que operan en el Estado de México, solo los seis pertenecientes a la categoría de grandes consorcios concentran el 69.81% de las viviendas mediante conjuntos, los cuales son los grupos ARA, GEO, SADASI, PROFUSA, BETA y URBI (Grafica 4).

En el marco normativo urbano del Estado de México se fija una tipología de vivienda, en donde se adapta e inscribe la oferta habitacional de los desarrolladores, la clasificación esta ligada a la accesibilidad económica del adquiriente, siendo para la clase popular, la social progresiva; para asalariados, la de interés social y la popular; para el estrato medio, la vivienda media y residencial; y para sectores con fuerte poder adquisitivo, la campestre residencial. La producción de la vivienda de interés social es la que resulta más atractiva para los capitales privados, pues llega a constituir el 64.44% de las viviendas autorizadas (cuadro 9).

Los desarrolladores se enfocan a los sectores sociales populares que tienen acceso a créditos para adquirir vivienda, constituyendo estos su principal mercado.

El interés del capital privado por producir viviendas para sectores populares es resultado de las políticas de liberalización urbana, que han reestructurado el marco institucional para que opere como un gran sistema crediticio de las clases asalariadas; sin embargo por parte de los grandes consorcios inmobiliarios se ha producido un monopolio de los financiamientos otorgados por los organismos públicos de vivienda (Puebla; 2002).

CUADRO 9

Autorización de viviendas				
Autorización por tipo de vivienda		Autorización por promotor*		
		Grandes	Medianos	Chicos
<b>Interés social</b>	<b>64.44%</b>	<b>75.82%</b>	10.66%	13.46%
Densidad viv/has	79.13	79.98	79.73	67.92
<b>Popular</b>	13.94%	<b>50.08%</b>	34.78%	11.35%
Densidad viv/has	50.52	77.91	49.07	60.78
<b>Social Progresiva</b>	13.85%	<b>76.66%</b>	0	15.41%
Densidad viv/has	56.68	64.53	0	51.41
<b>Media</b>	2.82%	40.51%	0	<b>59.49%</b>
Densidad viv/has	60.59	67.11	0	58.07
<b>Residencial</b>	3.93%	<b>48.01%</b>	5.24%	46.75%
Densidad viv/has	22.53	19.68	20.19	28.11
<b>Campestre</b>	1.01%	0	0	<b>100%</b>
Densidad viv/has	7.53	0	0	7.53

\*Los porcentajes pueden no sumar siempre cien por ciento porque no se está incluyendo la acción de los organismos gubernamentales.

Fuente Elaboración propia a partir de las gacetas de gobierno.

Los financiamientos de los organismos de vivienda usualmente se destinan a la vivienda de interés social, la cual es producida principalmente por los grandes grupos. Para los grandes consorcios desarrolladores es de menor interés la producción de viviendas residencial y campestre residencial, quienes la realizan en su mayoría son desarrolladores pequeños (cuadro 9).

La perspectiva de los propios desarrolladores muestra que tienen confianza en que el financiamiento en vivienda de interés social seguirá sólido, tal afirmación se desprende después de revisar los reportes anuales para accionistas que los consorcios ARA, GEO y URBI entregan a la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) y del estudio de la situación inmobiliaria realizado por Bancomer en julio de 2005.

“El sector de vivienda de interés social en México está más fortalecido que nunca. Un marco macroeconómico estable; la expectativa de transición gubernamental sin

sobresaltos económicos; el compromiso manifiesto de todos los partidos políticos con la vivienda; un INFONAVIT muy fortalecido, con programas transexenales y un FOVI que durante 1999 mostró un gran dinamismo en el otorgamiento de hipotecas” (ARA, 2001).

Según cifras de GEO, desde 1999 a 2004 el mayor porcentaje (más del 50%) de sus ventas anuales en México fue en viviendas con rango de precio equivalente a 100 veces el salario mínimo (GEO 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004). Para el consorcio URBI las políticas gubernamentales han sido favorables sobretodo las enfocadas a la vivienda de interés social (URBI, 2005). Por lo anterior auguran para los próximos años una tendencia hacia los productos de menor precio, que presentarán un mejor desplazamiento.

Los desarrolladores inmobiliarios han optado durante el período considerado (1993-2005), por producir en 27.2% de los municipios que conforman la entidad, es decir en 34 de ellos, correspondiendo 18.4% (23) al área que el Plan Regional del Valle Cuautitlán – Texcoco considera como región del Valle de México; 5.6% (7) a la Zona Metropolitana de Toluca y el resto a otras zonas del territorio, tres localizados en el sur y uno en el norte de la entidad.

Los proyectos habitacionales se localizan en municipios con procesos de urbanización vinculados con una dinámica metropolitana, o bien con la consolidación de polos de atracción, como es el caso de Ixtapan de la Sal, Valle de Bravo y Atlacomulco; los dos primeros con potencial turístico y el tercero como polo de poder político y económico situado sobre una de las principales vías que comunican la capital mexiquense.

Los municipios correspondientes a la ZMT donde se han realizado proyectos habitacionales son: Almoloya de Juárez, Calimaya, Ixtlahuaca, Lerma, Metepec, Toluca y Zinacantepec.

Los municipios de la ZMVM donde se autorizaron conjuntos urbanos son: Acolman, Atenco, Atizapan de Zaragoza, Chalco, Chicoloapan, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec, Huehuetoca, Huixquilucan, Ixtapaluca, Jaltenco, La Paz,



La dinámica de metropolización de las ciudades atrae el interés de los grandes consorcios por producir en los municipios conurbados o con tendencia a conurbarse. Sin embargo no todos los municipios conurbados o los susceptibles a conurbarse adoptan el modelo de conjuntos para la urbanización. Aquellos municipios que sí optan por los conjuntos urbanos, proyectan la imagen de una competencia entre ellos para atraer esta producción habitacional a sus territorios. Es en los municipios donde actúan los desarrolladores grandes donde se presenta la mayor cantidad de viviendas autorizadas.

Consortio ARA tiene presencia en diez municipios de la entidad, nueve de la región del “Valle de México” y uno de la ZMT. Este consorcio ha concentrado sus principales proyectos en los municipios de Ixtapaluca, Ecatepec y Chicoloapan; en el primero durante el período, 1993-1999, y en los otros dos durante el período 2000-2005. En esta segunda etapa incrementó además, su presencia en Toluca.

Desarrollos Inmobiliarios SADASI, está presente en siete municipios, seis del “Valle de México” y en Toluca; su mayor productividad se ha dado primero en Ixtapaluca y posteriormente en Tecámac. Comienza a tener presencia en Toluca en la etapa 2000-2005.

Grupo GEO edificaciones, ha intervenido en diez municipios, de los cuales ocho son parte del “Valle de México” y dos de la Zona Metropolitana de Toluca. Entre 1993 y 1999 la mayor parte de su producción se localizó en Ixtapaluca, mientras que a partir del 2000 se ha concentrado en Chicoloapan, Tecámac y Acolman. Es el primer desarrollador de los consorcios grandes en producir en la ZMT, concentrándose hasta 1999 en Toluca y ampliando su cobertura a partir del 2000 a Almoloya de Juárez.

Grupo BETA ha operado en ocho municipios de la entidad, su intervención con este modelo en la entidad es relativamente nueva al comenzar sus operaciones en 1999 en Ecatepec, aunque su atención se ha centrado sobre Huehuetoca; en la ZMT ha mostrado de manera reciente interés sobre Lerma.

Constructora PROFUSA, ha operado en seis municipios, principalmente Cuautitlán Izcalli y Almoloya de Juárez. A diferencia de los otros grandes desarrolladores, su

participación disminuyó en el segundo período, y mientras los otros desarrolladores se inclinan por producir conjuntos de viviendas de interés social, PROFUSA se inclina por vivienda social progresiva.

Desarrollos Urbanos URBI, esta presente en sólo dos municipios, básicamente se centra en Tecámac y carece de proyectos en la ZMT.

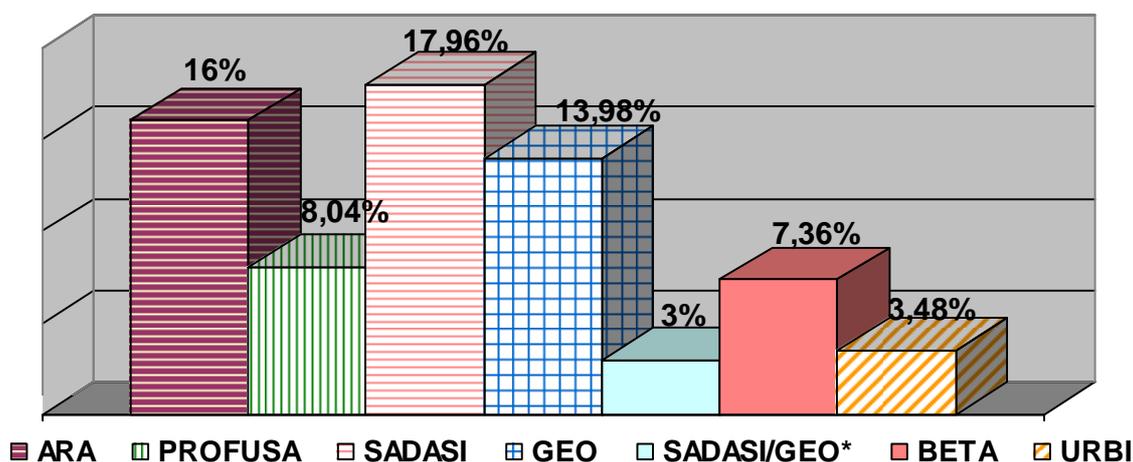
### 3.2 Los grandes productores

La presencia de los desarrolladores grandes en territorio mexiquense se observa por primera vez en mil novecientos noventa y cuatro con GEO, posteriormente en noventa y cinco aparecen ARA SADASI y PROFUSA, para noventa y siete llega URBI y por último en noventa y nueve Casas BETA.

El grado de actividad de los consorcios grandes cambia de una administración a otra, en la gestión Chuayffet – Camacho, su acción implicó, 66.35% de la vivienda autorizada, para 2000 a 2005, representan el 71.6%. De 1993 a 1999 mantienen variaciones que van de 46% a 84.71% al año, mientras que en el segundo período la presencia por año se mantiene constante con alrededor del 70% anual.

**GRAFICA 4**

**Porcentaje de vivienda autorizada en la entidad de 1993 a 2005**



\* Refiere al proyecto que realizaron en asociación durante el 2001

Fuente: Elaboración propia realizada a partir de las autorizaciones publicadas en la Gaceta de Gobierno de 1993 a junio de 2005.

Los grandes consorcios desarrolladores controlan la mayor cantidad de viviendas autorizadas (70%), asimismo son quienes más inciden en la tendencia de la producción de vivienda a través de los conjuntos habitacionales.

El grupo de grandes desarrolladores está conformado por: Desarrollos Inmobiliarios SADASI; Consorcio de Ingeniería Integral ARA; Grupo Casas BETA; Constructora PROFUSA, perteneciente al grupo Desarrolladora Metropolitana; Grupo GEO edificaciones; y Desarrollos Urbanos URBI.

Al interior del grupo “predominante” en la producción de vivienda autorizada, destacan a su vez las empresas SADASI, ARA y GEO, que se sitúan a la cabeza por un amplio porcentaje con respecto a los otros. Los tres han actuado desde el inicio de los noventa en el territorio mexiquense, lo que puede sugerir que el factor tiempo contribuyó a lograr el liderazgo pero no es determinante, porque también constructora PROFUSA fue pionero en la producción habitacional en la entidad bajo las nuevas reglas, y a pesar de eso presenta menos de un punto porcentual de diferencia con respecto a BETA que actúa a partir de 1999.

El rezago de PROFUSA puede ser por el tipo de producto generado, pues mientras que los otros cinco consorcios grandes se enfocan principalmente en conjuntos de vivienda del tipo interés social, PROFUSA orienta casi 63% de su vivienda autorizada a social progresivo.

Entre 1993 y 1999 Consorcio ARA se coloca a la cabeza, sobretodo a partir de 1997 cuando realiza un megaproyecto habitacional en el municipio de Ixtapaluca denominado San Buenaventura, con el cual deja atrás a PROFUSA que hasta ese momento se mostraba como el mayor productor en la entidad, este conjunto habitacional representó para ese año el 66.5% de la vivienda realizada por desarrolladores en la entidad.

En el período de 1993-1999 Consorcio ARA encabeza a los desarrolladores con mayor producción; pero para el periodo de 2000-2005, SADASI es el líder, desplazando al segundo lugar a ARA, aventajándolo con 14 495 viviendas, logrando en este periodo un mejor posicionamiento del que tuvo ARA en su momento en el anterior.

Todos los consorcios inmobiliarios grandes, a excepción de PROFUSA, aumentaron su producción en términos absolutos, pero sólo SADASI, BETA y URBI aumentan su presencia en términos relativos mientras que ARA, GEO y PROFUSA la disminuyen.

**CUADRO 10**  
**Intervención de los principales grupos por periodo**

Desarrollador Inmobiliario	VIVIENDA AUTORIZADA POR PERÍODO			
	93 - 99		00 - 05	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
ARA	26730	<b>17.59%</b>	44846	15.18%
PROFUSA	24979	16.44%	10975	3.71%
SADASI	21000	13.82%	59341	<b>20.08%</b>
GEO	24347	16.02%	38214	12.93%
BETA	946	0.62%	13417	4.54%
URBI	2815	1.85%	31970	10.82%
SADASI GEO *	0	0	12768	4.32%

\*Aquí se considera el proyecto que elaboraron juntos en el año 2000.

Entre 2000 y 2005 al grupo de desarrolladores inmobiliarios grandes, tanto el gobierno estatal como los municipales les autorizaron en la entidad 69.8% de las viviendas, pero en términos de suelo urbanizado mediante este modelo representan el 65.7% es decir 4757.78 has (cuadro 11), tal situación es debido a que la mayor parte de su producción la concentran en vivienda del tipo de interés social, la cual presenta densidades más altas que las de otras categorías.

**CUADRO 11**  
**Intervención de los desarrolladores grandes 1993 2005**

Desarrollador Inmobiliario	Vivienda			Suelo		
	Aporte a la entidad	% aporte a la entidad**	% en el Grupo	Consumo en la entidad	% de consumo en la entidad**	% en el Grupo
SADASI	80341	17.96%	25.72%	916.72	12.14%	21.16%
ARA	71576	16.00%	22.92%	1091.35	14.45%	25.19%
GEO	62561	13.98%	20.03%	881.45	11.67%	20.34%
BETA	32916	7.36%	10.54%	410.59	5.44%	9.48%
PROFUSA	35954	8.04%	11.51%	675.34	8.94%	15.59%
URBI	15583	3.48%	4.99%	190.39	2.52%	4.39%
SADASI-GEO*	13417	3.00%	4.30%	166.69	2.21%	3.85%
<b>TOTAL</b>	<b>312348</b>	<b>69.82%</b>	<b>100%</b>	<b>4332.53</b>	<b>57.37</b>	<b>100%</b>

\*Aquí se considera el proyecto que elaboraron juntos en el año 2000.

\*\*La suma de los porcentajes no da 100 ya que falta agregar el aporte a la entidad de los consorcios pequeños y medianos.

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de las autorizaciones.

De los desarrolladores grandes SADASI presenta la densidad más alta en sus conjuntos (87.64 viviendas por hectárea), y PROFUSA la más baja (53.24 viviendas

por hectárea); esto es con respecto a la superficie total de los conjuntos. Considerando sólo el área destinada a uso habitacional, es decir sin contar lo correspondiente a equipamiento, vialidades, servicios y comercio, se tiene que el más alto es BETA (con 181.06 viviendas por hectárea), y el más bajo es URBI (101.53 viviendas por hectárea), este último destina en la superficie de sus conjuntos en promedio el 80% para vivienda, mientras que en los otros el suelo destinado para este uso oscila de 45 a 55%. Lo anterior sugiere que la estructura interior de los conjuntos ofertados por URBI, presenta una menor densidad habitacional, sin embargo el espacio para vialidades, equipamiento y comercio es significativamente inferior al que ofrecen los otros desarrolladores de la misma categoría. SADASI y BETA son los que muestran mayor aprovechamiento comercial del espacio al presentar las densidades promedio más altas.

Entre el grupo de los mayores productores, se detectó que SADASI, GEO, ARA y PROFUSA, se fundaron originalmente como empresas familiares que incorporaron nuevos socios, han estado en la producción habitacional desde antes de las reformas neoliberales y por lo menos se ha detectado que ya habían trabajado en la ZMCM desde antes de los ochenta, por su parte URBI también es una empresa con origen familiar que después incorporo capital proveniente del banco HSBC, mientras que grupo BETA aparece en los noventa. Estas empresas operan verticalmente, utilizan economías de escala con producción continua de vivienda, cuentan con una empresa matriz y varias empresas subsidiarias, que entre sus actividades se incluyen la adquisición de terrenos, la tramitación de permisos y la obtención de financiamiento hipotecario. Cuentan con su propia maquinaria y equipo de arquitectos e ingenieros, evitan lo más posible compartir márgenes de ganancia con subcontratistas; algunas como SADASI y ARA producen su propio concreto.

Los grandes consorcios hacen uso de avanzados sistemas de información que entrelazan las actividades de las subsidiarias con la matriz, para que ésta actualice sus bases de datos sobre puntos de venta, reservas territoriales, planes de desarrollo urbano y todo lo que necesario para la producción de vivienda.

Los métodos que utilizan para la adquisición de tierra son: compra directa, compra con pago diferido, esquema de fideicomiso con gobiernos estatales u organismos de vivienda o suelo, compraventa a crédito con reserva de dominio, desincorporación de tierras ejidales o a través de *outsourcing* que consiste en la aportación de terrenos por parte de dueños o inversionistas, pagando el suelo hasta realizado el cobro de las viviendas construidas.

### **3.2.1 Los grandes consorcios desarrolladores en la ZMT**

En la ZMT de 1994 a 2005, las inmobiliarias grandes tienen 53.05% de las viviendas autorizadas.

De 1993 a 1999 la actividad de los grandes desarrolladores fue de sólo 19.27%, mientras que para 2000-2005 se dispara a 64%. El considerable incremento de las acciones de los grandes desarrolladores en la ZMT contribuyó a que se triplicara la producción de vivienda en la ZMT.

Los grandes desarrolladores comenzaron a actuar en este territorio en 1997, el primero fue GEO, posteriormente ARA en 1999. A partir del segundo período tanto GEO como ARA muestran un mayor interés y desde 2001 realizan proyectos a pesar de la aparente crisis; para 2002 SADASI se hace presente y comienza a producir en la ZMT; en 2003, constructora PROFUSA realiza en Almoloya de Juárez el mayor conjunto habitacional realizado en la región denominado Colinas del Sol, diseñado para vivienda del tipo social progresivo con capacidad para 8535 viviendas; por último Grupo BETA se suma a participar en 2005, URBI hasta el momento parece carecer de interés para actuar sobre este territorio.

Constructora PROFUSA es el desarrollador que mayor vivienda autorizada tiene en la zona (20.3%), aunque GEO cuenta con el mayor número de conjuntos.

Hasta el momento los desarrolladores medianos muestran poco interés por realizar proyectos en esta zona.

A diferencia de la RVM, en la ZMT los megaproyectos son casi inexistentes, sólo se encuentra el realizado por PROFUSA de más de ocho mil viviendas.

Las características del proceso de 1993 a 2005 cambian de manera drástica de una gestión gubernamental a la otra. Parece que el hecho de que los consorcios grandes

comenzaran a intervenir con mayor ingerencia en la ZMT, implicó un impacto mayor del que se percibe en la entidad o en la RVM, se acelera la dinámica y el proceso se muestra más agresivo, sin embargo aún falta que se aplique la lógica de los megaproyectos y analizar el impacto territorial que tendrían en los municipios de esta zona.

### **3.2.2 Los grandes consorcios en los municipios de la ZMCM**

El procesamiento de la información proveniente de las gacetas de gobierno indica, que en los municipios de la ZMCM 16.67% de los productores de conjuntos son promotores de proyectos únicos, su actividad habitual está fuera de la construcción y comercialización de vivienda; decidieron incursionar en el ramo porque contaban con el suelo y el capital (en algunos casos por medio de crédito) para invertir sin que su interés sea constituir una empresa, por lo que realizan los trámites como personas físicas o bien constituyendo fideicomisos para que sea a través de la contratación de terceros.

Los capitales constituidos como empresas dedicadas al desarrollo habitacional representan 80.3% de los promotores de conjuntos y 3.03% han sido los organismos gubernamentales. El 48.48% de productores son empresas constituidas a raíz de las reformas del liberalismo urbano; 27.27 % aparecieron en la década de los noventa y en los últimos cinco años 21.21%. Por otro lado el 31.82% son los grupos que ya tenían tiempo trabajando en la ZMCM bajo el esquema anterior, que se han adaptado y sobrevivido a los cambios normativos e institucionales así como a las crisis del sector; 24.24% surgió desde los setenta (algunos inclusive desde antes) y el 7.58% de los productores de conjuntos operan desde los ochenta.

La nueva política de liberalización urbana implementada por el gobierno federal y el del Estado de México, ha incentivado los capitales privados que ven en la producción habitacional un mercado atractivo para invertir, “el impulso al crédito a la vivienda tanto por parte de los organismos gubernamentales de vivienda como de las instituciones de crédito privadas ha generado una mayor actividad en el mercado de vivienda” (Bancomer, 2004; 14), propiciando la proliferación de nuevas empresas

además del crecimiento y consolidación de algunas de las ya existentes por lo menos en la ZMCM.

En el primer sexenio del periodo de análisis (1994 – 2005), el gobierno de la entidad en los municipios de la RVM permitió 63 acciones habitacionales, que derivaron en 55 conjuntos. La diferencia de ocho de las autorizaciones (12.69%) correspondió a etapas subsecuentes de producción de los conjuntos, una práctica realizada básicamente por los desarrolladores más productivos. En el periodo de 2000 a 2005 el gobierno estatal otorgó 128 autorizaciones para la edificación de 81 nuevos conjuntos, lo que quiere decir que 36.71% fue para la ampliación de conjuntos. La producción por etapas forma parte de las estrategias implementadas por los desarrolladores para la producción de los grandes conglomerados habitacionales. La pronta comercialización de las viviendas producidas en la primera etapa contribuyen al financiamiento de las realizadas subsecuentemente, el capital obtenido con la venta de las primeras se destina en su mayoría a la reinversión de la producción para estimular el flujo libre de efectivo (GEO; 2001).

En la RVM han actuado sesenta y seis desarrolladores, de los cuales cincuenta forman parte de la categoría asignada como pequeños o eventuales, ocho son medianos, dos son organismos gubernamentales y seis son grandes.

Los desarrolladores pequeños han producido cerca de 45% de los conjuntos, mientras que los grandes 41%; con respecto a la producción de viviendas existe marcada concentración por parte de los grandes corporativos, toda vez que les han autorizado el 73.40%; asimismo sucede con la ocupación de la superficie urbanizada al corresponderles 67.60% que de manera absoluta se habla de 4449.85 para la RVM y de 4272.98 hectáreas para los municipios conurbados.

Más de la mitad de los conjuntos (55.76%) de los municipios conurbados, son para interés social, asimismo, el 7.69% son mixtos destinados tanto para interés social como para otro tipo, ya sea social progresiva o popular. En términos de la cantidad de vivienda la de interés social representa el 78.96% y de suelo el 75.2% equivalente a 3213,33 hectáreas.

La intervención de los grandes desarrolladores específicamente en la vivienda de interés social, es de tres cuartas partes de la producción de viviendas autorizadas. Los desarrolladores grandes canalizan sus proyectos de mayor volumen de unidades, hacia los municipios que el gobierno de la entidad contempla en el PEDU como zonas para el poblamiento y la densificación.

### **3. 3 La situación de los ejidos en la urbanización liberal**

La cuestión de la reforma al artículo 27 constitucional y la incorporación de los ejidos, es algo que difícilmente puede pasarse por alto en el análisis de las reformas del liberalismo urbano.

En el primer capítulo del presente trabajo, hay una referencia sobre la inminente inserción del ejido al mercado formal abierto. Si bien la seguridad en la tenencia de la tierra resulta fundamental en el postulado económico del libre mercado, debe tomarse en cuenta que la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional, implica un proceso de cambio del tipo de tenencia a través de una certificación de la propiedad ejidal; en este caso la actividad inmobiliaria tiene la posibilidad de empezar a actuar bajo las formas legales a partir de los últimos años de los noventa.

En los noventa, inicia en los ejidos una intensa campaña de regularización de asentamientos humanos, mediante el reconocimiento que la Asamblea ejidal hace del derecho de los vecindados o también por medio de la expropiación que cambia el régimen de propiedad de estas tierras.

Además de la expropiación, de acuerdo a la nueva Ley Agraria es posible cambiar el régimen de propiedad social a privada mediante la adopción del dominio pleno sobre parcelas y a través de la aportación de tierras de uso común para constituir sociedades mercantiles. Todo esto derivó en programas como SULI (Programa de Suelo Libre) que opera CORETT que con expropiación concertada busca facilitar por medio de la constitución de reservas territoriales, la incorporación de tierras al crecimiento urbano, cuando es eminente su ocupación irregular siempre y cuando se considere dentro del área de crecimiento prevista por los planes de desarrollo urbano. Otro programa fue el PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos) que se puso en marcha desde 1993 para

expedir y entregar certificados y títulos de propiedad, convirtiéndose en uno de los mecanismos principales para a la incorporación de propiedad social al desarrollo urbano.

Para que los desarrolladores puedan operar sobre los ejidos tienen que supeditarse a las acciones de avance del gobierno federal a través del denominado Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). Aún cuando el programa actualmente lleva un avance bastante sustancial e inclusive casi ha concluido, desde las perspectivas generadas por el mercado inmobiliario el proceso ha sido lento, entre otras cosas por factores técnicos al tener que delimitar las coordenadas geográficas y geodésicas de los núcleos agrarios ya sea utilizando fotografías o bien el Sistema de Posicionamiento Global (GPS). También han existido contratiempos por condiciones sociales referentes a los ejidatarios y de tipo político por asentamientos irregulares auspiciados por organizaciones sociales; en el primero se debe a que la certificación y el dominio pleno es de manera voluntaria y hay núcleos agrarios que han rechazado el programa; en el segundo grupos sociales que tienen trasfondos políticos y que utilizan la demanda de vivienda como bandera para invadir y crear redes clientelares que los posicionen políticamente.

“A mediados de 2003 se reconocía en los municipios conurbados del Estado de México que 240 núcleos agrarios se extendían sobre el 38% de su superficie total, cuya extensión es de alrededor de 363 000 hectáreas. El avance en la certificación al 2003 indicaba que el 25% de los ejidos no era viable de certificación, 3% estaban en proceso y el 72% ya había sido certificado” (Maya G; 2004 p 321).

En el Estudio realizado por Lucy Maya (2004), se resalta que uno de los problemas que enfrentaron las autoridades de los municipios conurbados de la ZMCM para dar cumplimiento y agilizar la adopción del dominio pleno, fue que no todos los municipios contaban con un Plan de Desarrollo Urbano o bien éste no estaba actualizado, ante tal situación el personal del área municipal correspondiente, podía actuar discrecionalmente para decidir cuando opinar favorablemente.

La discrecionalidad con que contaban los gobiernos municipales, para decidir la factibilidad de autorizar como zonas urbanizables las tierras de origen social, en los

casos en que los desarrolladores inmobiliarios estaban interesados por adquirirlas, podía prestarse a actos de corrupción o chantaje, adicionando costos para las inmobiliarias. Para evitar que se convirtiera en una práctica recurrente, en el 2003 es modificada la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM), donde se autoriza la edificación de conjuntos urbanos fuera de las áreas urbanizables, siempre y cuando el promotor pueda justificar que es factible; como complemento el gobierno del Estado inicia el programa de formulación de los 125 planes de desarrollo municipal, asesorando y apoyando técnicamente a los municipios para que todos puedan contar con el suyo.

El programa de formulación de los 125 planes de desarrollo urbano implementado por el gobierno de la entidad, tiene entre sus finalidades facilitar el trámite del dominio pleno de los ejidos; ya que la delegación en el Estado de México del Registro Agrario Nacional (RAN), pone como requisito a los ejidatarios que entregan su solicitud, que los usos que pretendían darle a las parcelas fueran acordes con los programas y planes de desarrollo urbano de los municipios.

Las autorizaciones de conjuntos en suelo social, realizadas por las administraciones de Chuayffet – Camacho y de Montiel Rojas fueron sobre 751 hectáreas en la primera y 1366.02 hectáreas en la segunda. Es claro el incremento de superficie aprobada para conjuntos de una gestión a otra, que puede estar ligado al mayor número de autorizaciones de conjuntos en general. Para que fuera posible el aumento de autorizaciones en propiedad social y así contribuir a satisfacer la demanda de la producción inmobiliaria habitacional, debió acelerarse el proceso de certificación y titulación de parcelas ejidales.

A medida que ha avanzado el PROCEDE, se ha incrementado la presión de los desarrolladores inmobiliarios sobre las tierras ejidales, principalmente en Huixquilucan, Acolman, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, Tecámac y Coacalco, aunado a que varios municipios de la RVM han indicado en la actualización de sus planes de

desarrollo urbano, marcar varias de su zonas urbanizables en los ejidos que están junto a la zonas urbanas existentes.<sup>8</sup>

Además de PROCEDE y SULI, también se encuentra el Programa de Incorporación de Suelo Social Para el Desarrollo Urbano (PISO) creado en 1996 para garantizar suelo para el desarrollo urbano y la vivienda y de acuerdo a Lucy Maya la mayor parte se destinó para uso habitacional.

De acuerdo a la información obtenida en las gacetas de gobierno así como en los tabulados básicos municipales, se encontró que en la incorporación de suelo social para uso habitacional en conjuntos urbanos, la mayor parte fue para los destinados al tipo de vivienda de interés social en un 51.73%, seguido de los conjuntos para vivienda de tipo residencial con un 26.98%.

La finalidad principal del surgimiento del PISO, fue para hacer frente al poblamiento irregular en propiedad social, sin embargo, cabría hacer un estudio entre las personas que siguen comprando en ejidos de manera irregular para saber si pueden acceder a viviendas de interés social en conjuntos producidos en suelo de origen ejidal.

De las 6079.29 hectáreas autorizadas a incorporarse a la superficie urbana de la ZMCM, se detectó que aproximadamente el 34.83% del suelo ha sido de origen ejidal. La producción de conjuntos en tierras ejidales se ha dado en los municipios de *Tecámac* sobre 730.7 hectáreas de los ejidos de San Francisco Cuautliquitca y el de San Pablo Tecalco; *Huixquilucan* 571.46 de San Cristóbal Texcalucan; *Cuautitlán Izcalli* 269.16 de San Francisco Tepojaco y de la Piedad; *Ecatepec* 138.16 en Santo Tomás Chiconautla y Santa María Chiconautla; *Coacalco* 166.69 de San Francisco Coacalco; en *Acolman* 171.89 de Tepexpan; *Chalco* 35.45 en La Compañía; y *Tultitlán* 34.01 en San Pablo de las Salinas.

El utilizar suelo ejidal para desarrollar conjuntos comenzó en Cuautitlán Izcalli en 1997 y la presión por estos terrenos se ha incrementado cada vez más. Los

---

<sup>8</sup> Esta información se obtuvo al revisar de los municipios donde se autorizaron conjuntos en la RVM. los planes de desarrollo urbano municipal con su respectiva cartografía. Varios gobiernos municipales que plantean en su diagnóstico una dispersión de las comunidades urbanas al interior de sus territorios, tienen la misma visión que el gobierno estatal o el del Distrito Federal sobre la opción de los conjuntos como la manera de densificar dichas áreas.

desarrolladores que mayor superficie ejidal han utilizado son SADASI y PROFUSA, el primero aproximadamente 702.06 hectáreas, mientras que el segundo 776.44. SADASI compra las tierras a los ejidatarios, mientras que PROFUSA en muchos de los casos se asocia con ellos bajo la figura de inmobiliarias ejidales. Como regla el suelo ejidal más demandado por las inmobiliarias es el que está cerca de las principales vías de comunicación (Maya G., 2004).

Lucy Maya (2004), señala en su estudio que los ejidatarios vendieron sus parcelas a las empresas inmobiliarias en precios inferiores a los que solían venderse a particulares, supone que se debe a que los desarrolladores inmobiliarios negocian el precio al comprar grandes extensiones de terreno. Este supuesto es acorde con las estrategias que utilizan los grupos desarrolladores más grandes, que producen en forma masiva al regirse con un principio de economía de escala, realizando mega desarrollos habitacionales que debido a su producción en serie reducen costos, de igual manera en la adquisición de suelo lo hacen en grandes extensiones para reducir el costo de adquisición. “La Ley Agraria manifiesta que la primera enajenación de las parcelas desincorporadas del régimen de propiedad social queda libre de impuestos o derechos federales para el enajenante” (Maya G, 2004: 342). Ante tal situación, el gobierno municipal queda fuera de la recuperación de la plusvalía generada en la desincorporación de tierra social y el cambio de uso de suelo.

En el Estado de México, cada vez más se afinan los mecanismos para que los ejidos entren más rápido al mercado inmobiliario, donde los desarrolladores tienen todas las ventajas. Por otro lado los municipios que debieran tener en los ejidos un efectivo instrumento para la planeación de sus territorios, se muestran incapaces para poder lograrlo ya que los ejidatarios tienden a negociar con quien más les puede ofrecer, que usualmente son los capitales inmobiliarios pues los gobiernos municipales no cuentan con los recursos para constituir reservas para el crecimiento urbano de sus municipios. Esta situación hace que cobre importancia la propuesta de Edith Jiménez Huerta sobre la regulación local en el derecho de preferencia de los gobiernos estatales y municipales sobre la venta del suelo social; que puede

complementarse con la creación de fideicomisos municipales o en el mejor de los casos metropolitanos, que se encarguen de la adquisición de este suelo para constituir reservas y que los municipios realicen sus propios programas de vivienda.

### **3.4 La presencia de la CANADEVI**

La acción de los desarrolladores y su papel ante el Estado opera de manera organizada, la tramitación de autorizaciones se realiza de manera individualizada, pero la obtención de beneficios va más allá y se realiza de manera institucional a través de la CANADEVI.

En septiembre de 1986 nace La Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda (PROVIVAC), organismo empresarial de consulta ante autoridades públicas federales, estatales y municipales (Maya; 1999).

La PROVIVAC además de servir como el portavoz de los desarrolladores ante las instancias gubernamentales, opera como concentrador de información para realizar investigaciones y estudios de mercado, genera estadísticas que son de acceso para todos sus miembros; cada año organiza un Encuentro Nacional de Vivienda, así como una convención para mantener actualizados a sus miembros en lo referente a nuevas tecnologías, trámites, legislación urbana y habitacional y opciones de créditos; da seguimiento puntual a la promoción y producción habitacional, desde la obtención del suelo; su factibilidad de servicios de infraestructura, hasta permisos y licencias de uso.

En 1992 la CANADEVI antes PROVIVAC, “realizó un estudio sobre la problemática de la vivienda a nivel nacional que incluyó recomendaciones entregadas a los gobiernos tanto federal como de las entidades, consiguiendo para los promotores de vivienda facilidades para tierras con “vocación habitacional” para la construcción de vivienda” (CANADEVI; 2004).

Para llevar sus demandas ante el gobierno crearon comisiones entre los miembros para tratar con cada instancia el problema que los aqueja. La CANADEVI tiene muy claro los puntos a tratar en su agenda con las instancias gubernamentales, los cuales son: agua; energía eléctrica, vialidades y alternativas de financiamiento para la vivienda.

En el ámbito nacional han logrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reconocimiento de los promotores de vivienda como actividad *sui géneris* con criterios específicos, en aspectos como: impuesto al activo, impuesto al valor agregado e impuesto sobre la renta; su influencia es tal que la CANADEVI forma parte del Consejo de Administración del INFONAVIT.

En los municipios de la RVM, el 77.3 % de los promotores de vivienda con autorizaciones de conjuntos son miembros afiliados a la CANADEVI (CANADEVI; 2004). Los logros que la delegación Valle de México ha obtenido en el Estado de México han sido varios, destacando: la firma del convenio con el gobierno de la entidad para la construcción de 100 mil casas de interés social y otras 35 mil viviendas para trabajadores estatales, estos últimos incorporados en un programa específico con recursos garantizados para créditos. La delegación Valle de México se jacta que de 2000 a 2005 el Estado de México, es la entidad que a nivel nacional que más apoyo otorga a la promoción de vivienda. Ha conseguido tras varias reuniones con personal de la compañía de Luz y Fuerza del Centro, que el organismo se comprometa a entregarles la relación y programas de vivienda con factibilidad de energía eléctrica, con su representación geográfica en el mapa de influencia de cada miembro; también que el Gobierno del Estado de México entregue los planes de uso de suelo e infraestructura de los planes municipales autorizados, conforme estén disponibles, además de la relación histórica de los desarrollos autorizados (CANADEVI; 2004).

En la lógica de negociación entre la CANADEVI y el gobierno de la entidad el proyecto estratégico del macrocircuito del agua, es un elemento más para facilitar el desempeño de los desarrolladores. En el informe de marzo de 2005 Guillermo Hernández, Vicepresidente de Infraestructura de la CANADEVI Valle de México, convocó a los socios interesados en la adquisición de agua para adquirirla del Macrocircuito mediante compra al gobierno de la entidad, proponiendo \$4 000 por vivienda en un plazo de 36 meses (CANADEVI; 2005).

Los miembros de CANADEVI son de todos tamaños, pequeños, medianos, grandes y gigantes. Las empresas más grandes, que desarrollan enormes proyectos

habitacionales atraen la mayor parte de los créditos proporcionados por los organismos públicos.

En síntesis puede decirse que con el actual gobierno Federal y del Estado de México, la CANADEVI sin duda se está consolidando como una Cámara que participa e influye en la formulación de políticas de fomento a la vivienda, erigiéndose ante las instancias gubernamentales como un punto de referencia obligado para realizar cualquier acción en materia habitacional.

Pero no solo influyen en la política de vivienda, sino que la inercia los lleva a afectar la planeación y el ordenamiento del territorio. Este organismo en complicidad con los gobiernos Federal y del Estado de México, respalda la política habitacional que tiende a mostrar sus logros y éxitos desde una evaluación netamente cuantitativa y marginalista.

CANADEVI elogia y enaltece la postura del gobierno del Estado de México, buscando asumirse como líder de opinión que avale la política actual de los conjuntos urbanos. De seguir la tendencia a fortalecer a este grupo, nada puede garantizarle al gobierno que cuando realice alguna acción que no convenga a sus intereses, la CANADEVI utilizará su fuerza en contra de éste.

### **3.5 El capital privado, eje de la producción habitacional en el Estado de México**

En este capítulo se ha planteado como el escenario que el gobierno mexiquense se ha acondicionado para la política habitacional, muestra un claro deslinde del aparato gubernamental de la promoción habitacional, delegando la responsabilidad de la promoción y producción de vivienda al capital privado. La política Federal encuentra eco en el Estado de México y confluyen para la desregulación urbana en aras de un supuesto "libre mercado" el cual paradójicamente tiene un enorme apoyo del sector público.

Los desarrolladores inmobiliarios privados se han constituido en los referentes básicos de la producción de vivienda, con una tendencia de crecimiento constante. Sin embargo, ha sido equilibrado ya que existe una alta concentración de la producción de vivienda terminada en unas cuantas empresas.

Las empresas más grandes que participan en la autorización de conjuntos se han constituido en enormes consorcios inmobiliarios acaparadores como son GEO, ARA, SADASI y URBI. Aunque no cuenten con la mayoría de los conjuntos autorizados, estas empresas desarrollan grandes proyectos habitacionales que les permite la autorización de la mayor cantidad de vivienda en la entidad. Puede existir una amplia oferta de conjuntos a elegir, pero los pertenecientes a los grupos pequeños y medianos, comparados con los de los grandes, son limitados conjuntos que ofertan un muy limitado número de viviendas.

La forma de producción masiva que emplean los grandes desarrolladores, les permite una amplia comercialización; pero además marcan el ritmo a seguir en la producción habitacional en las zonas metropolitanas. El ejemplo más representativo es cuando en la Administración de Montiel Rojas intervienen en la ZMT y provocan que se incremente la autorización de viviendas producidas en los conjuntos al triplicar las autorizaciones con respecto a la administración anterior. En nivel municipal también se observa que marcan el ritmo cuando se hacen presentes, pues los municipios con mayor vivienda autorizada son aquellos donde han intervenido los desarrolladores grandes realizando sus megaconjuntos.

Gran parte del posicionamiento de los grandes consorcios en el mercado habitacional, se debe a que se especializan en la vivienda de interés social, llegando a controlar tres cuartas partes de la autorización de éstas. Otro de los motivos por lo cuales se muestran predominantes es debido a que casi todas las empresas grandes surgieron desde antes del modelo de liberalismo urbano y se supieron adaptar al cambio. Asimismo en este mundo de la tecnología de la información, no podían faltar los sistemas de información en red con que cuentan los grandes consorcios.

Las reglas del liberalismo urbano han motivado la aparición de nuevas empresas dedicadas a la producción y comercialización de vivienda, sin embargo también provocó una gran concentración de la producción y de los créditos de vivienda en los grandes consorcios que se habían constituido desde hace varios años. Varias de las empresas que surgieron en el contexto de la desregulación urbana, tuvieron una existencia muy corta.

Para la constitución de sus reservas territoriales, los desarrolladores tienen como una de sus estrategias a largo plazo producir en suelo de origen social. El gobierno Federal junto con el gobierno mexiquense, han implementado mecanismos para agilizar la certificación y titulación de los ejidos, para que puedan incorporarse al desarrollo urbano, pero además los posibilita para entrar en la dinámica del mercado inmobiliario en donde los gobiernos municipales tienen grandes desventajas.

En el Estado de México es latente la creciente presión que se está ejerciendo sobre las tierras ejidales, aunque cabe señalar que estas solo representan hasta el momento una tercera parte del suelo autorizado para urbanizar mediante los conjuntos.

Los grupos inmobiliarios tienen poca oportunidad para negociar por separado con los tres niveles de gobierno, sobretodo con el Federal y el Estatal, por eso se aglutinan en torno de la CANADEVI para que sea su representación ante estas instancias, lo que ha logrado con mucho éxito, fortaleciendo tanto al sector de los desarrolladores como a sí misma consolidándose como un organismo que influyen en la política habitacional.

## CONCLUSIONES

Las modificaciones de la normatividad urbana gestadas en distintos momentos del proceso histórico de metropolización de la Ciudad de México, no siempre constituyen el punto de partida de la dinámica que adquiere la urbanización en cada etapa; en ocasiones surgen como necesidad impuesta por procesos sociales que han rebasado la concepción jurídica existente. Sin embargo las acciones regulatorias han contribuido en los ciclos de expansión, a orientar la territorialización del mercado de suelo irregular.

La política urbana implementada por los gobiernos Federal, del Distrito Federal y del Estado de México de los años treinta a los setenta, buscó propiciar las condiciones generales de la producción que garantizarán por un lado la producción y circulación del capital y por otro la reproducción de la fuerza de trabajo; pero a partir de los noventa la política urbana propicia condiciones generales de la producción que poco se interesan por la reproducción de la fuerza de trabajo local.

En el crecimiento de la ZMCM aún cuando la urbanización formal es rebasada por la irregularidad de los asentamientos humanos y muestran una relación antagónica, ambas formas de producción de la ciudad constituyen la estructura urbana.

En la urbanización formal, siempre ha existido una estrecha relación entre el capital privado y el Estado, que inicialmente buscó suplir la ausencia de promotores privados al mismo tiempo que fomentaba su creación, posteriormente con políticas paternalistas intento protegerlos y consolidar una clase empresarial viviendista; pero con la crisis de los ochenta se tuvieron que reorganizar para subsistir, sin embargo encontró apoyo del Estado que aún en crisis busco protegerlos.

Desde los sesenta hasta los ochenta el capital privado dedicado al sector vivienda ha contado con el respaldo constante del Estado sin que se haya creado una clase empresarial viviendista autosuficiente. De los noventa a la fecha aún con las facilidades derivadas del liberalismo urbano, sigue existiendo una dependencia hacia el Estado, específicamente hacia los créditos que los organismos de vivienda otorgan a los trabajadores. El capital inmobiliario no ha sido capaz de generar un

producto que este al alcance de un amplio sector de la sociedad sin que ésta tenga que recurrir a financiamiento del Estado.

La descentralización se gestó como necesidad para la eficaz vigilancia del “estado de derecho” y no tanto como respuesta a un reclamo sociopolítico de democratización y participación social, que en todo caso se presentan como efectos colaterales. Para las distintas fuerzas políticas, la urbanización formal por medio de los conjuntos se está constituyendo en un paradigma que no cuestionan, solo lo asumen.

El aparente fortalecimiento de los municipios está en función de que puedan fungir como actores directos con los desarrolladores, sin embargo como la descentralización se enfocó a las atribuciones y dejó de lado la materia fiscal, esto limita su campo de acción.

El gobierno del Estado de México ha cumplido con proporcionar los elementos en materia de desarrollo urbano que faciliten el desempeño de los desarrolladores inmobiliarios en la entidad; de esta forma intenta motivarlos para que inviertan en territorio mexiquense y que sus municipios puedan “competir” en el Sistema Urbano Nacional (SUN). Por su parte los capitales inmobiliarios tienen en el Estado de México las condiciones necesarias para competir en el libre mercado habitacional que es fomentado y respaldado desde los sistemas crediticios que otorgan los organismos nacionales de vivienda.

Al utilizar el modelo de los conjuntos urbanos para la urbanización formal, el gobierno del Estado de México ha provocado en el territorio metropolitano una tendencia a la polarización en la ocupación del espacio urbano, al acentuar las tendencias preexistentes de la división social del espacio; al mismo tiempo que en algunos municipios modifica abruptamente la forma tradicional de poblamiento, lo que puede ocasionar movimientos sociales reaccionarios a los proyectos masivos de vivienda.

La producción habitacional a través de la proliferación de conjuntos urbanos acelera el tiempo que emplea el proceso de urbanización en los municipios. Sin embargo, en los municipios donde las formas de poblamiento preexistentes implican un proceso

paulatino de consolidación del marco construido, se observa una clara segregación socioespacial, que puede derivar en conflictos con los pobladores asentados previamente por la inconformidad del incumplimiento de añejas demandas de servicios y equipamientos públicos, mientras que los nuevos residentes se instalan aparentemente con todos los servicios básicos, lo que puede motivar movilizaciones sociales que se opongan a la construcción de nuevos conjuntos, tal como esta sucediendo en Chalco.

En el esquema neoliberal, se pretende insertar la urbanización formal en municipios conurbados donde su poblamiento se ha caracterizado por ser irregular, esto se observa tanto en la ZMT en municipios como Zinacantepec o Almoloya de Juárez; o bien en la ZMCM en municipios como Chicoloapan y Chalco.

El modelo de conjuntos urbanos en la ZMCM puede incidir para aumentar la velocidad con que se expanda el área urbana, sobretodo por las restricciones del centro que están motivando al poblamiento periférico.

En la ZMT de Toluca se percibe una mayor integración de los municipios conurbados para interactuar con respecto a la metrópoli. La mayor producción habitacional autorizada en la ZMT se ubica en el centro, pues a diferencia de la ZMCM no existe una restricción que afecte la renta del suelo. Los conjuntos en la ZMT antes que contribuir al proceso de metropolización, lo que hacen es consolidar la urbanización en la metrópoli existente. La intervención de los grandes desarrolladores inmobiliarios en la ZMT triplicó las autorizaciones de un período a otro.

A diferencia de la ZMCM donde predomina la producción para vivienda de tipo interés social, en la ZMT no existe tal predominio, ya que también hay una gran producción de vivienda social progresiva. Esto cuestiona el paradigma que se está construyendo en relación al predominio de la vivienda de interés social.

Aún cuando los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México comparten el paradigma de los conjuntos urbanos, utilizan políticas paralelas, sin coordinación, ni planeación metropolitana, solo están pensadas desde una concepción unilateral sobre los que es la Zona Metropolitana. Del mismo sucede al interior del Estado de México,

pues el ordenamiento territorial desde la política neoliberal de conjuntos urbanos, ha sido diferente entre las administraciones de Chuayffet - Camacho y la de Montiel Rojas, implementan estrategias distintas, sin continuidad en las propuestas, lo que deriva en proyectos de infraestructura y equipamiento inconclusos. Tal situación refleja la dificultad que en el gobierno mexiquense tienen para poder dar seguimiento a una planeación territorial a largo plazo.

Con la liberalización urbana, el Estado busca que la clase empresarial dedicada al sector vivienda, sea “autosuficiente, competitiva y especializada”.

La política urbana y de vivienda implementada en la entidad, con la premisa de facilitar los procedimientos administrativos, institucionales y normativos para que se pueda dar un “liberalismo urbano”; lo que esta reflejando en el territorio es que un reducido grupo empresarial especializado, concentra los procesos productivos para la incorporación formal del suelo.

Los consorcios inmobiliarios más grandes se han constituido en enormes acaparadores como son GEO, ARA, SADASI y URBI. No cuentan con la mayoría de los conjuntos autorizados, pero sí con la mayor cantidad de viviendas autorizadas. Estas empresas desarrollan grandes proyectos habitacionales que les permite la autorización de la mayor cantidad de vivienda en la entidad. Puede existir una amplia oferta de conjuntos a elegir, pero los pertenecientes a los grupos pequeños y medianos, comparados con los de los grandes, son limitados conjuntos que ofertan un muy limitado número de viviendas.

La estrategia de los desarrolladores más grandes de construir bases de datos que contienen los usos del suelo, el tipo de propiedad, las densidades permitidas, entre otras variables urbanas, les permite manejar un amplio sistema de información, que les coloca en gran ventaja frente a otros desarrolladores inmobiliarios más pequeños. Todo parece indicar que en el Estado de México se ha asumido que la producción habitacional es labor del capital privado, limitando la acción del gobierno a indicar a los desarrolladores que produzcan de acuerdo a la propuesta de planeación y de ordenación del territorio, en este caso el gobierno solo legisla y vigila el cumplimiento de la normatividad, pero deja la función de ejecutor. La política urbana Federal y la

del Estado de México confluyen para la desregulación urbana para dar pie a un “libre mercado” el cuál paradójicamente tiene un enorme apoyo del sector público.

La urbanización de los ejidos a través de los conjuntos, se incrementa a medida que avanza el PROCEDE, sin embargo, la creciente demanda que puedan hacer los desarrolladores no quiere decir que el valor de estas tierras seguirá siendo barato, pues se ha convertido en un producto del mercado formal, por lo que también está sujeto a la especulación y tiene la posibilidad de llegar a ser más caro que el suelo de origen privado.

La liberalización urbana además de implicar la transformación institucional y normativa del Estado, también transformó el papel de los promotores privados y la forma operativa del capital y por consiguiente la obtención de la ganancia. Anteriormente el fraccionador se dedicaba a ofertar suelo fraccionado para urbanizar y el promotor inmobiliario se limitaba a la edificación de vivienda, ahora la figura del desarrollador inmobiliario junta ambas actividades y las presenta en un solo producto, motivando una identidad propia.

La CANADEVI se ha consolidado como la institución de un grupo organizado, que va más allá de ser un simple portavoz, su peso ha aumentado al grado de influir en las decisiones del Estado.

Entre CANADEVI y el gobierno del Estado de México existe una relación de complicidad, donde el primero a través del “reconocimiento” a las acciones de gobierno en la política de vivienda, busca legitimar el discurso oficial de que se está avanzando, por otro lado los organismos estatales garantizan y facilitan la actividad inmobiliaria en la entidad. Esta política tiende a mostrar sus logros y éxitos desde una evaluación netamente cuantitativa y marginalista.

CANADEVI elogia y enaltece la postura del gobierno del Estado de México, buscando asumirse como líder de opinión que avale la política actual de los conjuntos urbanos. De seguir la tendencia a fortalecer a este grupo, nada puede garantizarle al gobierno que cuando realice alguna acción que no convenga a sus intereses, la CANADEVI utilizará su fuerza en contra de éste.

A pesar de las diversas críticas al modelo de conjuntos urbanos, es innegable el auge que tienen, los desarrolladores pueden decir que tienen un producto exitoso por su alta demanda. Pero en realidad el “éxito” no proviene del producto, sino de la carencia de alternativas para urbanizar masivamente dentro de lo formal.

En la administración de Montiel Rojas se hace la propuesta de reorientar los flujos de migración por medio de la acción habitacional para crear un polo de desarrollo, esto esta expresado en el PEDU reformulado en el año 2000. Resulta curioso que los desarrolladores se hayan adaptado desde el principio a dicho cambio, ya que estos producen en sus reservas territoriales, las cuales constituyen con una anticipación que va de dos a cuatro años y medio (GEO, 2004), es decir que para producir en el 2000 ya contaban con la superficie por lo menos dos años antes. De ser correcta esta reflexión, entonces cabría preguntar si en verdad el PEDU es resultado de un proceso de planeación territorial o surge de una programación del mercado inmobiliario.

## ANEXO

### Organización de los desarrolladores (los casos de URBI, GEO y ARA).

#### URBI

##### Orígenes

Constituida en noviembre de 1981 en Mexicali Baja California; para mayo de 1983 se transforma en una sociedad anónima de capital variable; en 1987 se constituyen como sus subsidiarias Alix y Exportación Industrial del Pacífico S.A. de C.V. con la finalidad de incursionar en los negocios de turismo y desarrollo de parques industriales.

Para 1996 el grupo esta conformado por quince sociedades; en 1997 hay reestructuración corporativa y operativa, se escindió URBI transfiriendo a la sociedad escindida, denominada Grupo Alix, SA. de C.V. todos los activos relacionados a la actividad de desarrollo turístico. En 1999 hay nuevamente una escisión, quedando constituido URBI como una empresa controladora de cinco subsidiarias; en 2003 hay una reestructuración y se insertan dos empresas subsidiarias más (URBI; 2004).

##### *Presencia*

Actualmente cuenta con cincuenta y cinco desarrollos de vivienda en 12 ciudades del país, principalmente en las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey, pero la parte mas sustancial de sus operaciones se encuentra en los estado de Baja California, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa y Sonora. Su presencia en los municipios conurbados a la ciudad de México se manifiesta en 1997, concentrando la mayor parte de su producción en Tecámac.

Los hermanos Cuauhtémoc y Nezahualcóyotl Pérez Román son los accionistas mayoritarios(55%) y fundadores de la empresa, aunque actualmente sus acciones están afectas a un fideicomiso constituido con HSBC México S.A. a fin de garantizar

el pasivo a cargo de Urbi, garantía que si se incumple los accionistas perderán su posición de control de la emisora (URBI; 2004).

### *Operación y estrategias*

Es una empresa integrada verticalmente y con funciones diversificadas en el ramo inmobiliario y de la construcción, se especializa en la producción de vivienda de interés social y media baja.

Las principales estrategias de la empresa son seguir posesionándose en el mercado de vivienda de interés social y media baja, interviniendo de manera selectiva en la de media alta y residencial; consolidarse como líder en la parte norte del país para afianzar un capital que soporte intervenciones a futuro más agresivas y competitivas en la región centro y en las zonas metropolitanas de Guadalajara, México y Monterrey.

Proyecta expandir la venta de tierra urbanizada a terceros para uso comercial, industrial y cualquiera que sea complemento a sus desarrollos de vivienda (URBI; 2004).

Cuenta con una plataforma tecnológica denominada UrbiNet que provee de la información operativa y financiera en tiempo real. Considera el manejo de la información como una prioridad estratégica. En las ventas se enfocan en determinados grupos demográficos que son identificados con base en los niveles de ingreso para considerarlos como futuros clientes. Todas las instancias operativas están conectadas a la intranet (Urbinet), para ser controladas centralmente; desde una plataforma que garantiza su actualización y vigencia tecnológica subcontratando de manera exclusiva a Hewlett Packard bajo compromiso de renovación permanente. En septiembre de 2004 concluyó la integración de las bases de datos de todas las UENs para centralizar la información y reducir la estructura de operación para el control de inventarios y costos (URBI; 2004).

La administración de sus operaciones las realiza por medio de “Unidades Estratégicas de Negocios” (UENs), que funcionan como centros de utilidad independientes en cada área que operen.

La operación de la empresa se divide en cuatro áreas principales: vivienda, tierra urbanizada, administración de la construcción y contraloría. En este estudio solo cobran interés los dos primeros.

El área de desarrollo de vivienda opera a través de treinta UENs clasificadas por ubicación y por tipo de producto. Cada UENs administra la venta de entre 600 y 1200 viviendas anuales. Son coordinadas por dos directores uno responsable del desarrollo de vivienda relacionada con SHF, vivienda media baja, alta y residencial y otro que se encarga de los relacionado con INFONAVIT y FOVISSSTE (URBI; 2004).

El área de tierra urbanizada cuenta con seis UENs que proveen de tierra a las UENs de vivienda, además de vender tierra urbanizada a terceros para comercio y equipamiento para complemento de los desarrollos. Sus responsabilidades principales son: constituir reserva territorial; liberalización del suelo, es decir tramitación de todo tipo de permisos ante las instancias de los tres niveles de gobierno; y por último atención a clientes que deseen adquirir tierra para vivienda e instalaciones comerciales y comunitarias. Una vez liberado el suelo y conseguido los trámites correspondientes para su incorporación a la urbanización se presenta el proyecto a los proveedores de los créditos hipotecarios públicos o privados par la obtención de los créditos puente (URBI; 2004).

#### *Reserva territorial*

En diciembre de 2004, URBI contaba en siete regiones en el país, con una reserva territorial de 2713 hectáreas de las cuales 576 (21.23%) se encuentran en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que busca utilizarlas para la producción de 45324 viviendas de las cuales el 96.19% serán para tipo interés social y media baja, lo que garantiza la operación futura en los próximos siete años (URBI; 2004).

Para la constitución de reservas existe un Comité de Adquisición de Tierra que se encarga de definir el procedimiento de adquisición dependiendo de los factores económicos, sociales y jurídicos del predio de interés. Los métodos utilizados son compra directa; compra con pago diferido; esquema de fideicomiso con gobiernos

estatales u organismos gubernamentales de vivienda o suelo; compraventa a crédito con reserva de dominio y la desincorporación de tierras ejidales (URBI; 2004).

URBI considera como sus principales competidores a GEO en Baja California; Pulte México en Chihuahua; Homex en Sinaloa; GEO, SADASI y ARA en la ZMCM; GEO, ARA y Garza Ponce en la ZM de Monterrey; y Hogar en la ZM de Guadalajara.

## **GEO**

### *Orígenes*

Desde 1973 inicia operaciones en el desarrollo, construcción y promoción de oficinas, proyectos industriales y residenciales, posteriormente durante la década comenzó a ser contratista de INFONAVIT, para la construcción de vivienda popular así como corredor inmobiliario al localizar terrenos con potencial para ser urbanizados. Sin duda la inserción a la producción de vivienda popular coincide con el fortalecimiento de las inversiones del INFONAVIT y FOVISSTE y el detrimento del Programa Financiero de la Vivienda; también que a mediados de los setenta las promociones directas del Estado comenzaron a declinar mientras que se fortalecía la promoción privada, a través de la provisión de terrenos y créditos a la vivienda que permitieron se acelerara la rotación del capital (Schteingart; 1989).

Durante la década de la crisis experimentó varias transformaciones, el 13 de marzo de 1981 la empresa se constituyó como Grupo Argos, S.A. de CV., ante notario público en el Distrito Federal y se inscribió el 12 de mayo del mismo año en el Registro Público de Comercio; para 1987 cambió su denominación social a corporación ORVI S.A. de CV. (GEO; 1999), durante este tiempo sus operaciones las concentró en la ZMCM. A consecuencia de la crisis como formas de subsistencia los grupos privados se vincularon con los institutos de vivienda gubernamentales (Schteingart; 1989). Corporación Orvi (actualmente GEO), se asoció con AURIS para realizar desarrollos en el Estado de México, consiguiendo ser de los grupos que más promociones realizaron, esto permite que a pesar de la crisis la empresa se mantuviera con un nivel de gran actividad, promoviendo de 1981 a 1987, mil 424

viviendas en Tultitlán, 240 en Metepec y en asociación con CIDECO tres mil 921 en Lerma.

En enero de 1990 cambio de nueva cuenta su denominación social a Corporación GEO. En 1994 ofertó acciones en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), siendo la primer empresa del sector de vivienda de interés social en México en realizar emisiones de este tipo (GEO; 2001).

### *Presencia*

Para abril de 1997 se internacionaliza al asociarse en Chile con SALFA la empresa de construcción más antigua de ese país, constituyendo la Constructora e Inmobiliaria GEOSAL, además de establecer la subsidiaria GEO Chile; en diciembre del mismo año firmó un convenio en Estados Unidos con Beazer Homes, empresa de construcción norteamericana, para constituir GEO Beazer LP y para 1998 iniciaron el desarrollo denominado "Oasis Ranch" para 432 viviendas en el Paso Texas, que resulto poco exitoso ya que en 1999 les representó la pérdida neta de 35 millones de pesos. En el año 2000 finaliza la obra y deciden terminar el proyecto por lo que liquidan la compañía para enfocarse al mercado habitacional en México. Aunque la sociedad con la empresa norteamericana implicó pérdidas, GEO rescato para su experiencia personal la estrategia denominada "outsourcing" de terrenos. En 2003, GEO nuevamente intenta hacer negocios con un socio estadounidense, por lo que en agosto firma con Prudential Investment Management Inc un convenio denominado "Residencial Investment Program", bajo las leyes de Nueva York, para establecer un programa de inversión para el desarrollo de proyectos inmobiliarios. GEO produce en México con capital estadounidense.

La internacionalización de GEO tuvo poco éxito en el territorio de Estados Unidos, pero en cuanto a Chile la experiencia fue más alentadora ya que en 1999 lograron obtener cerca del 30% de los subsidios para la vivienda otorgados por el Estado; logrando a dos años de asociarse con SALFA, posicionarse entre los productores de vivienda líderes del país. Para octubre de 2003 sus socios chilenos les compraron su participación en el capital social liquidando así sus acciones en Chile.

Desde su denominación como GEO, la compañía opera en tres ciudades de diecinueve estados de la República Mexicana, en el ámbito internacional tuvo presencia en Texas Estado Unidos y en Chile en las ciudades de Santiago y Viña del Mar.

### *Operación y estrategias*

Es una empresa controladora que encabeza las operaciones de 24 empresas subsidiarias.

La compañía realiza vivienda de todo tipo, enfocándose principalmente en la de interés social. A partir del año 2000 ha incrementado sus acciones en el segmento de vivienda media, al considerar que el entorno económico es favorable ante el regreso de la Banca Comercial y la existencia de las SOFOLES (GEO; 2001).

Corporación GEO opera verticalmente, cuenta con subsidiarias donde es propietario mayoritario. Su capacidad para cumplir con sus obligaciones financieras depende de los fondos que reciba de las subsidiarias (GEO; 2001).

La construcción de los desarrollos los comienza hasta que ha confirmado la disponibilidad del financiamiento hipotecario. Para financiar la construcción de los desarrollos GEO utiliza capital de trabajo y fuentes externas en especial los créditos puente<sup>9</sup> y con la bursatilización de sus cuentas por cobrar.

Entre sus principales estrategias destaca las alianzas con compañías como GMAC Hipotecaria, que cuenta con reconocimiento y prestigio internacional, para el financiamiento del capital de trabajo y el otorgamiento de hipotecas a los clientes de GEO (GEO; 2003).

Para hacer eficiente el flujo del capital de trabajo, opera mediante economías de escala con producción continua de vivienda. La intención es minimizar el tiempo transcurrido entre la terminación de las viviendas y la recuperación de los fondos provenientes de las instituciones de financiamiento hipotecario, por eso la construcción y venta de unidades en desarrollos grandes se hace por etapas, con la

---

<sup>9</sup> Los créditos puente son aquellos que provienen de una Institución crediticia o de SOFOL, garantizados por el terreno y la construcción y son amortizados con los recursos de las escrituraciones por unidad en el conjunto habitacional.

intención de dinamizar los flujos generados del cobro de las viviendas producidas en la primera etapa (GEO; 2004).

En la constitución de su reserva territorial utiliza una estrategia denominada *outsourcing* que consiste en la aportación de terrenos y/o urbanización por parte de dueños de terrenos o inversionistas. Esta estrategia se orienta a reducir la inversión en inventarios de terrenos y destinar recursos a otros procesos productivos, pagando los terrenos hasta el momento que se realiza el cobro de las viviendas construidas (GEO; 2004).

Para una mayor captación de clientes, desde 1996 GEO utiliza la figura de macrocentros de venta. Esto ha permitido que se posicione entre los líderes de ventas en México, manteniéndose cada año con el mismo promedio de unidades vendidas. Para el año 2001 comercializó 24103 viviendas, el 40% fue en la ZMCM; en el 2002 fueron 27 112 de las cuales 11025 fueron en la ZMCM; en 2003 hubo un incremento a 29520, siendo 11793 en la ZMCM y para el 2004 es la empresa que más viviendas vendió con 33228 correspondiendo a la ZMCM 15168.

#### *Reserva territorial*

La compra anticipada de suelo es fundamental, prevé de 24 a 54 meses los terrenos donde producirá. Al año 2004 mantiene reservas para garantizar la producción futura a cinco años.

GEO realiza de manera continua análisis de mercados para determinar la demanda regional de vivienda de interés social. Generalmente los terrenos a desarrollar, son hipotecados para obtener créditos puente.

Al año 2001 Corporación GEO contaba con una reserva de 884.4 hectáreas contempladas para la construcción de 80408 viviendas<sup>10</sup>.

Para GEO sus principales competidores son ARA, URBI, HOGAR, SADASI, SARE, PICSA, BETA y HOMEX.\*

---

<sup>10</sup> Para los años posteriores los reportes anuales omiten la información referente a la cantidad de reserva territorial.

\* El 21 de abril de 2005, HOMEX y BETA se fusionan.

## **ARA**

### *Orígenes*

Fundada en 1977, originalmente conocida como Consorcio de Ingeniería Integral (CCI), empresa familiar de los hermanos Ahumada Russek, con un capital inicial derivado de actividades inmobiliarias y de promoción de vivienda. Durante la crisis de la década de los ochenta, a diferencia de otros grupos comienza a posicionarse como una de las empresas más productivas al producir anualmente 1500 viviendas. Es de las empresas pioneras en combinar la promoción con la construcción, realizada por ella misma. Durante los ochenta a diferencia de otras empresas su trabajo tuvo mayor diversificación en las fuentes de financiamiento (Schteingart; 1989); de hecho fue de los que menos dependió de los créditos de FOVI. En los ochenta sus operaciones las concentró en el municipio conurbado de Cuautitlán Izcalli, además de tener presencia en seis regiones del país. Entre sus estrategias para posicionarse durante la crisis, fue asociarse con AURIS para desarrollar proyectos en el Estado de México. Durante las gubernaturas de Alfredo Del Mazo e Ignacio Pichardo se consolidó como el mayor productor de las promociones privadas (Aguilera y Corral; 1993). En 1988 se constituye como una sociedad anónima de capital variable. Actualmente la empresa está organizada como una sociedad controladora de sus subsidiarias operativas. En 1996 inició su participación en la BMV y en la de Nueva York, contando actualmente con socios norteamericanos y europeos (ARA; 2001).

### *Presencia*

Se especializa en vivienda de interés social, pero también cuenta con desarrollos de nivel medio y residencial; además de proyectos de infraestructura de índole público y privado. El 11 de noviembre de 2003 celebró un contrato con ONAPP para realizar una co-inversión en futuros proyectos de construcción y operación de centros comerciales (ARA; 2004).

Consorcio ARA opera en 17 estados de la República y cuenta con 36 desarrollos en proceso. Las principales zonas de operación son en el Valle de México; en la franja

maquiladora del norte del país (Tijuana, Mexicali y Ciudad Juárez) y la zona turística del Caribe Mexicano (corredor Cancún – Tulum).

### *Operación y estrategias*

Para ARA su incursión en la BMV ha multiplicado su capacidad de construcción y comercialización de viviendas, con cifras superiores a los realizados por el resto de su trayectoria hasta antes de 1996 (ARA; 2001), aunque hay que hacer nota que esto deja de considerar los cambios jurídicos en el escenario urbano y de vivienda nacional.

Consortio ARA mantiene una administración organizada de manera vertical, es una empresa controladora que encabeza las operaciones de seis empresas subsidiarias. Sus actividades incluyen la evaluación y adquisición de terrenos, así como los planes de desarrollo inmobiliario, la obtención de permisos correspondientes ante las autoridades de los tres niveles de gobierno, además de la obtención del financiamiento hipotecario.

ARA es propietaria de la mayoría de la maquinaria utilizada en los procesos de construcción, también produce su propio concreto para disminuir costos. Además de todo tipo de vivienda, diversifica sus actividades a la producción de edificios comerciales, industriales y turísticos, contando con un equipo de arquitectos e ingenieros que se encargan de realizar los proyectos. La intención es evitar lo mayor posible compartir márgenes con subcontratistas externos (ARA; 2001).

Para asegurar que los insumos siempre estén en tiempo y lugar y evitar retrasos en la producción, ARA junto con Nacional Financiera y Banca Quadrum, realizan en forma coordinada un Programa de Desarrollo de Proveedores, Sistema ARA. Consiste en apoyar a proveedores de bienes y servicios de la empresa facilitándoles acceso a financiamiento, capacitación y asistencia técnica (ARA; 2001).

Desde 2002 ha implementado un programa denominado "ARAhorrro", instrumento de ahorro de enganches para la adquisición de vivienda a partir de la combinación con las SOFOLES. Está inscrito en el marco del programa Binomio-Ahorro de INFONAVIT. ARAhorrro es un mecanismo donde los trabajadores a través de

depósitos quincenales logren una meta de ahorro para adquirir una casa nueva en cualquier desarrollo de ARA (ARA; 2002).

En noviembre de 2003 celebró un contrato denominado "Framework Agreement", con ONAPP, para realizar coinversión en futuros proyectos de construcción y operación de centros comerciales (ARA; 2003).

Desde 2004 ha realizado nuevas alianzas estratégicas de financiamiento y comercialización con grupos como BBVA Bancomer, Banamex, Grupo Salinas, Televisa, CEMEX y el ITESM.

La estructura administrativa opera la comercialización por medio de un sistema departamental. ARA arranca los trabajos de comercialización, al mismo tiempo que inicia el desarrollo de un proyecto habitacional.

Departamento de Ventas. Responsable de identificar a compradores potenciales y de llevar a cabo todas las actividades de venta de cada unidad vendida.

Departamento de Mercadotecnia. Se encarga de compilar información de ingresos, edad, y otras características socioeconómicas de los compradores potenciales.

Departamento de escrituración. Ordena la documentación y los arreglos con respecto a la escrituración de las viviendas para el cumplimiento de los requisitos de tornamiento de hipoteca individual.

Departamento de Coordinación y Servicio. Entrega la casa a cada comprador, responsabilizándose de las reclamaciones que pudieran surgir, así como de la organización del Régimen y Reglamento de Condominio.

#### Reserva territorial

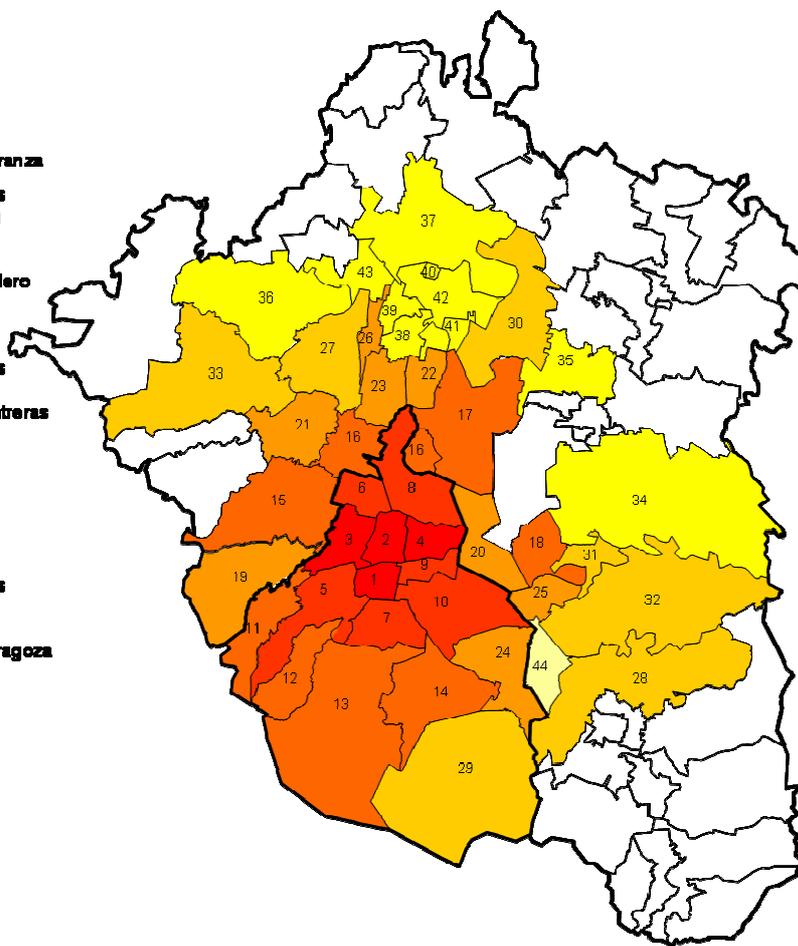
La constitución de reserva se busca sea en las zonas de posible crecimiento de las principales Zonas Metropolitanas del país. ARA considera que una de sus grandes fortalezas competitivas ha sido contar con una de las mayores reservas territoriales ubicada de manera estratégica.



## MAPA DE CONURBACIÓN

# METROPOLIZACION

- ETAPAS**
- Ciudad Central**
- 1 Benito Juárez
  - 2 Cuauhtémoc
  - 3 Miguel Hidalgo
  - 4 Venustiano Carranza
- Década de los 40s**
- 5 Álvaro Obregón
  - 6 Azcapotzalco
  - 7 Coyacacán
  - 8 Gustavo A. Madero
  - 9 Izacalco
  - 10 Izapalapa
- Década de los 50s**
- 11 Cuajimalpa
  - 12 Magdalena Contreras
  - 13 Tlalpan
  - 14 Xochimilco
  - 15 Nechalpan
  - 16 Tlalnepantla
  - 17 Ecatepec
  - 18 Chimalhuacán
- Década de los 60s**
- 19 Huixquilucán
  - 20 Nezahualcóyotl
  - 21 Atzapán de Zaragoza
  - 22 Coacalco
  - 23 Tultitlán
  - 24 Tláhuac
  - 25 La Paz
  - 26 Cuautitlán



- Década de los 70s**
- 27 Cuautitlán Izcalli
  - 28 Chalco
  - 29 Milpa Alta™
  - 30 Tacámac
  - 31 Chicoloapan
  - 32 Ixtapaluca
  - 33 Nicolás Romero
- De los 80s en adelante**
- 34 Texcoco
  - 35 Acolman
  - 36 Tepotzotlán
  - 37 Zumpango
  - 38 Tultepec
  - 39 Melchor Ocampo
  - 40 Jaltenco \*Dividido para crear Tonanitla
  - 41 Tonanitla\* (creado recientemente)
  - 42 Nextlalpan
  - 43 Teoloyucan
  - 44 Valle de Chalco

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilera O. Jesús y Corral F. Alma D. (1993) "La producción de suelo urbano a través de fraccionamientos en el Estado de México, 1946 – 1992, UAEM, Toluca México.
- Álvarez Correa, Lily; Hidalgo Dattwyle, Rodrigo y Salazar Barrows Alejandro (2003) "Los condominios y urbanizaciones cerradas como nuevo modelo de construcción del espacio residencial en Santiago de Chile", Barcelona, en Scripta Nova, revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, (on line), volumen VII, número 146.
- Azuela Antonio (1999) "La Ciudad, la propiedad privada y el derecho", COLMEX, México.
- Azuela Antonio (1998), "Planeación Urbana y Reforma Municipal", en "La Normatividad Urbanística en las Principales Metrópolis", COLMEX, México.
- CONAPO, (1998), "Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990 – 2010", Síntesis, serie: Estudios Regionales, México D.F.
- Connolly Priscilla (1988) "Crecimiento urbano, densidad de población y mercado inmobiliario" en revista A, Vol IX, num 25, México.
- Cortés Rocha, Xavier (1990) "Descentralización y Sistema de Ciudades", en "La Modernización de las Ciudades en México", Perló M compilador, UAM-IIS México.
- Cruz Rodríguez Ma. Soledad (1993) "La nueva Ley Agraria y la urbanización ejidal en la periferia urbana" en Coulomb y Duhau coordinadores, "Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos", 1ª Edición, UAM A – CENVI, México.
- Cruz Rodríguez Ma. Soledad (1997) "Hallazgos recientes en el estudio de la tenencia de la tierra y el proceso de urbanización" en Coulomb y Duhau coordinadores, "Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos 2, 1ª edición, UAM A, México.
- Cruz Rodríguez Ma. Soledad (2001) "El poblamiento popular y la propiedad privada: hacia una redefinición de su relación", en Duhau Coordinador, "Espacios Metropolitanos", UAM A/RNIU, México.
- Cruz Rodríguez Ma. Soledad (2001) "Propiedad, poblamiento y periferia rural en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", 1ª edición, UAM – A coedición RNIU, Puebla, México.

- De Anda X, Enrique; (1995) "Historia de la arquitectura mexicana"; ediciones Gili, México.
- Duhau Emilio (1989) "Las instancias locales de gobierno y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" en Garza G. compilador, "Una década de planeación urbano regional en México, 1978 – 1988, COLMEX, México.
- Duhau Emilio (1991) "Urbanización popular y políticas de suelo en la Ciudad de México", en Schteingart M. "Espacio y vivienda en la Ciudad de México", COLMEX y I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México.
- Duhau Emilio (1993) "Políticas y programas habitacionales" en Coulomb y Duhau coordinadores, "Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos", 1ª edición, UAM A/CENVI, México.
- Duhau Emilio (1994) "Gobierno y gestión de la Ciudad de México, los dilemas de la transición", en Bolívar, Coulomb y Muñoz coordinadores, Gestión Metropolitana y Política, UAM A, México.
- Duhau Emilio (2001) "Ciudad de México: Dinámica Urbana y Proceso de Metropolización" en Carrillo, Valdivieso y Flores coordinadores, "Desarrollo Regional y Política Ambiental", 1ª edición, Colegio de Tlaxcala, México.
- Duhau Emilio (2003) "División social del espacio metropolitano y movilidad residencial" en Papeles de Población No. 36, CIEAP-UAEM, abril-junio, Toluca, México.
- Esquivel María Teresa (1993) "Dinámica demográfica y especial de la población metropolitana" en Coulomb y Duhau coordinadores, "Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos", 1ª Edición, UAM A – CENVI, México.
- Garza Gustavo y A. Damián (1991) "Ciudad de México. Etapas de crecimiento infraestructura y equipamiento" en Schteingart M. "Espacio y vivienda en la Ciudad de México", COLMEX y I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México.
- Gómez Collado, Roberto (1993), "La descentralización político territorial, imprescindible en la Reforma del estado mexicano", Revista del IAPEM, No. 19, Toluca, México.
- Hansen Roger D, (1993) "La Política del Desarrollo Mexicano", editorial Siglo XXI, México.
- Herrejón P. Carlos y Jarquín Ma. Teresa, (1995), "Breve historia del Estado de México", Fondo de Cultura Económica, coedición COLMEX, México.

- Hiernaux Daniel, (1989) "La Planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones" en Garza G. compilador, "Una década de planeación urbano regional en México, 1978 – 1988, COLMEX, México.
- Huamán Elías A. (1998) "Políticas de regularización y acceso popular al suelo urbano", cuadernos de avances de investigación, Colegio Mexiquense, Zinacantepec Estado de México.
- Iracheta Cenecorta Alfonso (1984) "El suelo recurso estratégico para el desarrollo urbano", Colegio Mexiquense, Zinacantepec Estado de México.
- Iracheta Cenecorta Alfonso (1989) "Diez años de planeación del suelo en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México" en Garza G. compilador, "Una década de planeación urbano regional en México, 1978 – 1988, COLMEX, México.
- Jiménez Huerta Edith (1999) "Políticas Públicas y reservas territoriales en Aguascalientes", en Revista Ciudades, num. 44, RNIU, México.
- Luna Pichardo Marco Antonio (2004), "El proyecto del Plan Regional Metropolitano del Valle de Toluca", en revista cuatrimestral *Páramo del campo y la ciudad*, número 4, año 2, CEMAPEM Toluca, México pp54-61.
- Lungo Mario (2004) "Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión urbana", en Revista Ciudades, num. 64, RNIU, México.
- Marx Karl (1991) "El Capital: Crítica de la economía política", Tomo I, volumen I, 19ª edición, Siglo XXI, México.
- Maya Esther (1999) "El sector privado y la vivienda de interés social en México", en "Servicios y Marco Construido"; 2º Congreso de investigación urbana, UACJ, UAM – A y RNIU, Puebla, México.
- Maya G Lucy Nelly (2004) "El Procede y el Piso en la incorporación del suelo de propiedad social a usos urbanos en los municipios conurbados de la ZMCM", en Estudios Demográficos y Urbanos, mayo-agosto, Volumen 19, número 56, COLMEX, México.
- Palacios Juan José (1989) "La política regional en México, 1970 – 1982", Universidad de Guadalajara, México.
- Pradilla C. Emilio (1992) "Campo y ciudad en la nueva política agraria", en Revista Ciudades, num. 15, RNIU México.
- Pradilla C. Emilio (2004) "Ciudad de México: los caminos de la privatización de lo urbano" en Revista Ciudades, num. 64, RNIU, México.

- Puebla C. Claudia (2002) "Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras, cambios en la política de vivienda en México", COLMEX, México.
- Schteingart Martha (1989) "Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México", COLMEX, México.
- Schteingart Martha (1991) "Producción habitacional en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1960-1987)" en Schteingart M. "Espacio y vivienda en la Ciudad de México", COLMEX y I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México.
- Singer Paul (1973) "Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina", en Schteingart Martha compiladora, "Urbanización y dependencia en América Latina", ediciones SIAP, Buenos Aires Argentina.
- Topalov Christian (1979) "La urbanización capitalista", Editorial Edicol, México.
- Unikel Luis (1976) "Ensayo sobre políticas de desarrollo regional en México", en revista Vivienda, num. 5, INFONAVIT, México.
- Villa Torrado, Patricia (2004) "La evolución de las zonas metropolitanas del Estado de México, en revista cuatrimestral *Páramo del campo y la ciudad*, número 4, año 2, CEMAPEM Toluca, México pp. 80-85.
- Ziccardi, Alicia (1986) "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis" en "México ante la Crisis", González Casanova coordinador, Editorial Siglo XXI tomo 2, México.
- Ziccardi, Alicia (1990) "La Descentralización y la Innovaciones de la Política Urbana", en "La Modernización de la Ciudades en México", Perló M compilador, UAM-IIS México.

#### OTRAS FUENTES

- Álvarez Gavito Lidia, entrevista publicada en suplemento la "Vivienda Hoy", enero de 2005 año 2 número 25.
- Autorizaciones de conjuntos publicados en la Gaceta de Gobierno, del Estado de México, del año 1993 al 2005.
- ARA, Reporte anual del ejercicio terminado, presentado a la CNBV y para inversionistas de Consorcio ARA, SA de CV, varios años.

Bancomer, "Situación Inmobiliaria en México", publicación semestral del Servicio de Estudios Económicos Grupo BBVA, julio de 2005, confrontado en línea en [www.bamcomer.com/económica](http://www.bamcomer.com/económica).

Bancomer, "Mercado de Suelo en México: Aspectos Legales y Económicos", publicación semestral del Servicio de Estudios Económicos Grupo BBVA, noviembre de 2004, confrontado en línea en [www.bamcomer.com/económica](http://www.bamcomer.com/económica).

CANADEVI Valle de México, informe trimestral de labores, varios trimestres de 2004 y 2005.

Código Financiero del Estado de México y Municipios, 2005.

INEGI "Tabulados Básicos por Municipio. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, abril de 1992 hasta agosto de 2005", Estado de México, México.

Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, 1993, 1995 y 1999.

Libro V del Código Administrativo del Estado de México 2003.

GEM Gubernatura, Informes de Gobierno de 1993 a 1999.

GEM Plan Estatal de Desarrollo 1999 – 2005.

GEM Plan Estatal de Desarrollo Urbano 1999 – 2005.

GEM Programa Regional del Valle Cuautitlán Texcoco, 1999 – 2005.

GEO, Reporte anual del ejercicio terminado, presentado a la CNBV y para inversionistas de Corporación GEO, SA de CV, varios años.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006.

Sedesol, Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001 – 2006.

Suplemento la "Vivienda Hoy", varios meses y años.

Suplemento "CANADEVI", varios meses y años.

URBI, Reporte anual del ejercicio terminado, presentado a la CNBV y para inversionistas de Corporación URBI, SA de CV, 2004.